



**EUROPEISKA KOMMISSIONEN**  
EUROPEISKA BYRÅN FÖR BEDRÄGERIBEKÄMPNING (Olaf)

Direktorat D: Strategi  
Enhet D.2: Förebyggande av bedrägerier, anmälningar och analys

Ref. Ares(2016) 6943965 – 13.12.2016

## Riktlinjer för nationella strategier för bedrägeribekämpning

Utarbetad av en arbetsgrupp bestående av sakkunniga från medlemsstaterna, ledd och samordnad av enheten för förebyggande av bedrägerier, anmälningar och analys vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

### *FRISKRIVNINGSKLAUSUL:*

*Detta är ett arbetsdokument som har utarbetats av en grupp av sakkunniga från medlemsstaterna med stöd från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf). Det syftar till att underlätta genomförandet av operativa program och främja god praxis. **Det är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna**, men ger allmänna riktlinjer och rekommendationer som avspeglar bästa praxis.*

*Dessa allmänna riktlinjer ska inte påverka nationell lagstiftning, bör tolkas mot bakgrund av nationell lagstiftning och kan anpassas för att ta hänsyn till den nationella rättsliga ramen.*

*Dessa riktlinjer påverkar inte domstolens och tribunalens tolkningar eller kommissionens beslut.*

**Anmärkning**

**Detta dokument är inte bindande för medlemsstaterna, och det innehåller inte heller några nya regler eller skyldigheter för nationella myndigheter. Det återspeglar god praxis, är endast vägledande, och får inte användas som en rättslig eller normativ grund för revision eller utredningsändamål.**

## Inledning

Under 2012 inrättade Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) ett samordnat förfarande med medlemsstaterna i syfte att utveckla ett utbyte av erfarenheter och god praxis mellan medlemsstaterna och med kommissionen. Förfarandet är organiserat inom ramen för den rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpning (Cocolaf)<sup>1</sup> och genomförs av en arbetsgrupp med sakkunniga från medlemsstaterna och företrädare från Olaf och andra avdelningar inom kommissionen. Arbetsgruppens arbete inriktar sig varje år på ett särskilt område som valts ut av medlemsstaterna och baseras på förslag till praktisk dokumentation som kan användas som vägledning för att stärka medlemsstaternas åtgärder och strategier för bedrägeribekämpning.

Den nya fleråriga budgetramen som gäller för programperioden 2014–2020 har stärkts i fråga om bedömningen av bedrägeririsker och förebyggande och upptäckt av bedrägerier. I fråga om delad förvaltning krävs i sektorsförordningarna<sup>2</sup> att medlemsstaterna ska införa effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker, att de ska vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, upptäcka och beivra bedrägerier och oriktigheter på ett effektivt sätt, samt att de ska återbetala felaktiga belopp till EU:s budget. Medlemsstaterna uppmuntras emellertid att gå längre än de lagstadgade kraven och integrera bestämmelserna om bedrägeribekämpning i nationella strategier för bedrägeribekämpning, för att sörja för en bättre övervakning av kampen mot bedrägerier som skadar EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen, och för att säkerställa enhetliga och effektiva metoder, i synnerhet om de har en decentraliserad organisationsstruktur.

Under de senaste två åren har den rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpning inriktat sig på olika aspekter av de nationella strategierna för bedrägeribekämpning. Som ett pilotprojekt tog arbetsgruppen 2014 fram *Riktlinjer för nationella strategier för bedrägeribekämpning för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (Esif)*<sup>3</sup>. I dessa riktlinjer fastställdes grunden för att utarbeta en nationell strategi för bedrägeribekämpning, dock med en tillämpning som är begränsad till utgifter inom området för de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Året därpå inrättades en arbetsgrupp som skulle ta sig an de praktiska aspekterna av de nationella strategierna för bedrägeribekämpning. Som en följd utfärdades 2015 ett dokument med konkreta steg för att upprätta en nationell strategi för bedrägeribekämpning<sup>4</sup> och ett praktiskt verktyg i form av en Excel-fil som kan användas för en lägesbedömning av de åtgärder som finns på plats och som tar hänsyn till alla de fyra faserna i bedrägeribekämpningsarbetet<sup>5</sup>.

De nuvarande riktlinjerna utgör en uppdatering av de riktlinjer för nationella strategier för bedrägeribekämpning som utfärdades 2014. Arbetsgruppens målsättning för 2016 har varit att revidera och utvidga de tidigare riktlinjerna så att de blir ett övergripande dokument som

<sup>1</sup> Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpning (Cocolaf).

<sup>2</sup> Till exempel förordning (EU) nr 1303/2013, särskilt artikel 125.4 c.

<sup>3</sup> Ref. Ares(2015) 130814 – 13.1.2015.

<sup>4</sup> Ref. Ares(2015) 5642419 – 7.12.2015.

<sup>5</sup> Bedrägeribekämpningsarbetet omfattar följande faser: 1 – förebyggande åtgärder mot bedrägeri, 2 – upptäckt av bedrägeri, 3 – utredning och lagföring, samt 4 – återkrav och påföljder.

omfattar alla utgifter i delad förvaltning: de europeiska struktur- och investeringsfonderna (Esif), jordbruk, fonder för inrikes frågor (Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Amif/Fonden för inre säkerhet, ISF) och fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead). Dessutom har riktlinjerna förbättrats genom ett antal konkreta exempel på praxis i medlemsstaterna som har visat sig vara framgångsrik.

Oavsett om en medlemsstat väljer att upprätta sektorsvisa strategier för bedrägeribekämpning eller en övergripande nationell strategi för den totala budgeten, kan riktlinjerna ge nationella myndigheter och beslutsfattare konkret stöd i arbetet med den nationella strategin för bedrägeribekämpning.

Dokumentet ger medlemsstaterna

- ✓ en stegvis metod för att utarbeta en nationell strategi för bedrägeribekämpning,
- ✓ delar som bör ingå i den nationella strategin för bedrägeribekämpning och en mall för hur den kan struktureras, och
- ✓ konkreta exempel på praxis i medlemsstaterna.

Det bör upprepas på nytt att riktlinjerna inte har någon bindande verkan. Det finns inte heller ett enda sätt att utarbeta en nationell strategi för bedrägeribekämpning som passar alla medlemsstater. Medlemsstaterna måste själva bedöma sin nuvarande situation vad gäller bedrägeribekämpning, ta fram sina egna mål och upprätta sin egen skräddarsydda handlingsplan.

*Olaf vill tacka alla sakkunniga som har medverkat i utarbetandet av riktlinjerna för deras insatser och bidrag till arbetsgrupperna, och för att de har delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter i syfte att ta fram denna handledning och därigenom hjälpa medlemsstaterna att inleda arbetet med de nationella strategierna för bedrägeribekämpning.*

## Innehållsförteckning

Inledning.....	3
I. Effektivt skydd av EU:s ekonomiska intressen .....	8
1. Rättslig ram.....	8
1.1. EU-lagstiftning .....	8
1.2. Nationell lagstiftning .....	10
2. Fördelar med en nationell strategi för bedrägeribekämpning.....	10
3. Steg mot en nationell strategi för bedrägeribekämpning .....	11
II. Upprättande av en nationell strategi för bedrägeribekämpning .....	14
1. Inledande steg .....	14
1.1. Utse enhet med ansvar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning .....	14
1.1.1. <i>Sambandscentralen för bedrägeribekämpning som enhet med ansvar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning</i> .....	14
1.2. Myndigheter som bör delta i processen för att ta fram en nationell strategi för bedrägeribekämpning .....	16
1.2.1. <i>Nationellt samarbete</i> .....	16
1.2.2. <i>Internationellt samarbete</i> .....	17
1.3. Tidsperiod som omfattas av strategin .....	18
1.4. Politiskt stöd för den nationella strategin för bedrägeribekämpning.....	18
1.5. Kommunikation och åtgärder för att öka allmänhetens medvetenhet .....	22
2. Förberedande fas.....	24
2.1. Lägesrapport för bedrägeribekämpningen .....	24
2.1.1. <i>Förebyggande av bedrägerier</i> .....	25
2.1.1.1. <i>Bedrägerisäkring av lagstiftning</i> .....	27
2.1.2. <i>Upptäckt av bedrägerier</i> .....	29
2.1.3. <i>Utredning och lagföring</i> .....	30
2.1.4. <i>Återkrav och påföljder</i> .....	30
2.2. Bedömning av bedrägeririsker .....	31
2.2.1. <i>De teoretiska grunderna för bedömningen av bedrägeririsker</i> .....	33
2.2.2. <i>Metod för bedömning av bedrägeririsker</i> .....	35
2.2.2.1. <i>Kartläggning och fastställande av bedrägeririsker</i> .....	35
2.2.2.2. <i>Bedömning och rangordning av de bedrägeririsker som konstateras</i> .....	38
2.2.3. <i>Kartläggning och bedömning av bedrägeririsker i praktiken</i> .....	40

2.2.3.1. Bedömning av bedrägeririsken i den gemensamma jordbrukspolitikens budget .....	42
2.2.4. It-verktyg för riskidentifiering .....	42
2.2.4.1. Irregularities Management System (IMS).....	43
1) Rapporteringsverktyg .....	43
2) Analysverktyg .....	44
2.2.4.2. Riskbedömningsverktyget Arachne .....	44
2.2.4.3. Nationella databaser för bedrägeribekämpning .....	45
1) Funktioner och uppbyggnad hos den nationella it-applikationen för bedrägeribekämpning .....	45
2) Databasernas funktioner.....	46
A) Analysfunktioner .....	46
B) Informationsfunktioner .....	48
2.2.5. Källor till information för riskkartläggning .....	49
3. Utarbetandefas.....	51
3.1. Fastställande av målen .....	51
3.2. Fastställande av åtgärderna .....	52
3.3. Fastställande av resultatindikatorerna.....	54
4. Utarbetande av handlingsplanen .....	57
4.1. Innehållet i handlingsplanen .....	57
4.2. Tidsperiod som omfattas av handlingsplanen.....	58
4.3. Möjlig roll för sambandscentralen för bedrägeribekämpning vid upprättande av handlingsplanen .....	58
III. Bedömning och uppdatering av den nationella strategin för bedrägeribekämpning.....	60
1. Utvärdering av strategin.....	60
2. Uppdatering av strategin.....	62
Bilagor	64
Bilaga 1 – Flödesschema över processen för nationella strategier för bedrägeribekämpning.....	65
Bilaga 2 – Mall för strukturen i den nationella strategin för bedrägeribekämpning .....	66
Bilaga 3 – Möjlig struktur och möjligt innehåll i dokumentet för bedömning av bedrägeririsker.....	70
Bilaga 4 – Bedrägeririsker.....	71
Bilaga 5 – Risker kopplade till funktionen hos sambandscentralen för bedrägeribekämpning.....	75
Bilaga 6 – Huvudinnehåll i varningsformuläret .....	78
Bilaga 7 – Riskregister.....	79

Bilaga 8 – Huvudinnehåll i den inledande avsiktsförklaringen.....	81
Bilaga 9 – Mall för att fastställa mål.....	82
Bilaga 10 – Ordlista.....	83

# I. Effektivt skydd av EU:s ekonomiska intressen

## 1. Rättslig ram

### 1.1. EU-lagstiftning

Enligt artiklarna 310 och 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska unionen och medlemsstaterna bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i fördragen ska medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen mot bedrägerier. För detta ändamål ska de, med stöd av kommissionen, ombesörja ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga avdelningarna i sina förvaltningar.

I artikel 317 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastslås att principen om en sund ekonomisk förvaltning ska tillämpas av medlemsstaterna i samarbete med kommissionen vid användningen av EU:s budget.

I artiklarna 30–33 i budgetförordningen<sup>6</sup>, som är tillämplig på EU:s allmänna budget, förtydligas principen om sund ekonomisk förvaltning. Principen innebär efterlevnad av principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet och genomförande av en effektiv och ändamålsenlig intern kontroll.

Enligt artikel 59.2 b i budgetförordningen ges medlemsstaterna det främsta ansvaret inom ramen för delad förvaltning för att förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier. I detta avseende måste medlemsstaterna bygga upp starka förvaltnings- och kontrollsystem för att trygga en sund ekonomisk förvaltning, transparens och icke-diskriminering. De måste också förelägga mottagarna effektiva, avskräckande och proportionella påföljder om så föreskrivs i EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning.

I förordning (EG, Euratom) nr 2988/1995 av den 18 december 1995 fastställs definitionen av oegentligheter (nedan kallade *oriktigheter*) och föreskrivs gemensamma bestämmelser om de administrativa åtgärder och påföljder som ska gälla.

Förordning (EG, Euratom) nr 2185/1996 av den 11 november 1996 rör kontroller och inspektioner på plats som kommissionen genomför i medlemsstaterna. Förordningen innehåller bestämmelser om samarbete och samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen av den 26 juli 1995 innehåller en definition av bedrägeri.

---

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002.



I förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 fastställs de gemensamma bestämmelserna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för programperioden 2014–2020. I artikel 125.4 c förtydligas kravet på förvaltande myndigheter att införa effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker. De kriterier och förfaranden som fastställs i förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 gäller även för de organ som medlemsstaterna utsett att ansvara för förvaltningen och kontrollen av de åtgärder som görs med stöd av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter i enlighet med artikel 21.2 i förordning (EU) nr 1309/2013 av den 17 december 2013.

I fråga om Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, tydliggörs i artikel 58.1 leden b och c i förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken att medlemsstaterna ska ”anta de lagar och andra författningar och vidta alla andra åtgärder som behövs för att säkerställa ett effektivt skydd för unionens ekonomiska intressen och särskilt för att [...] b) säkerställa effektivt skydd mot bedrägeri, i synnerhet i områden med högre risknivå, och som kommer att fungera som avskräckande medel, med beaktande av åtgärdernas kostnader och fördelar samt även att de är proportionella, c) förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier, [...]”.

I fråga om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt fastställs i artikel 28 h i förordning (EU) nr 223/2014 av den 11 mars 2014 att förvaltnings- och kontrollsystemen, i enlighet med den princip om sund ekonomisk förvaltning som anges i artikel 30 i budgetförordningen, ”ska [...] omfatta [...] [f]örebyggande, upptäckt och korrigering av oriktigheter, inklusive bedrägeri, [...]”.

Vad gäller Asyl-, migrations- och integrationsfonden och de instrument för ekonomiskt stöd som inrättats som en del av Fonden för inre säkerhet<sup>7</sup> anges i artikel 5 i förordning (EU) nr 514/2014 av den 16 april 2014 att ”[m]edlemsstaterna ska i synnerhet när det gäller områden med högre risknivå på ett effektivt sätt förebygga bedrägeri. Sådant förebyggande ska vara avskräckande med hänsyn till åtgärdernas fördelar och proportionalitet.”

En nationell strategi för bedrägeribekämpning till skydd för Europeiska unionens ekonomiska intressen kan omfatta både inkomster och utgifter. Utöver utgifter skulle strategin kunna omfatta bedrägeri som rör traditionella egna medel – tullar och avgifter – och till och

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 514/2014 av den 16 april 2014 är tillämplig på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 513/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och om upphävande av rådets beslut 2007/125/RIF och på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 515/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering och om upphävande av beslut nr 574/2007/EG. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 514/2014 av den 16 april 2014 är i det förra fallet tillämplig i enlighet med artiklarna 1 och 2 a andra strecksatsen i förordning (EU) nr 514/2014, och i det senare fallet enligt artiklarna 1 och 2 a tredje strecksatsen i förordning (EU) nr 514/2014 samt artikel 19 i förordning (EU) nr 515/2014.

med mervärdesskatt. Domstolen har , i sin rättspraxis i målen C-539/09, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland (dom av den 15 november 2011), C-617/10, Hans Åkerberg Fransson (dom av den 26 februari 2013), och C-105/14, Ivo Taricco m.fl. (dom av den 8 september 2015), fastställt att mervärdesskatt är en del av Europeiska unionens ekonomiska intressen, och att straff vid skattebrott och straffrättsliga förfaranden för skatteflykt, såsom de tillämpas om felaktig information om mervärdesskatt lämnats, utgör ett genomförande av artiklarna 2, 250.1 och 273 i direktiv 2006/112/EG (tidigare artiklarna 2 och 22 i sjätte direktivet) och i artikel 325 i EUF-fördraget. Sist men inte minst fastslås i domstolens rättspraxis att medlemsstaterna är skyldiga att vidta sanktionsåtgärder mot bedrägerier som skadar Europeiska unionens ekonomiska intressen, vilket omfattar mervärdesskattebedrägerier.

## 1.2. Nationell lagstiftning

Nationell lagstiftning är tillämplig i fråga om administrativa påföljder och straffrättsliga förfaranden och påföljder. I vissa länder har man genom den nationella lagstiftningen inrättat eller utsett särskilda enheter för att utreda eller lagföra eventuella bedrägerier som skadar EU:s ekonomiska intressen (t.ex. avdelningen för bedrägeribekämpning i Rumänien, DLAF).

## 2. Fördelar med en nationell strategi för bedrägeribekämpning

Huvudsyftet med en nationell strategi för bedrägeribekämpning är att se till att det finns ett ändamålsenligt och effektivt skydd för EU:s ekonomiska intressen. Strategin måste vara ett levande och flexibelt dokument så att nya företeelser kan föras in i handlingsplanen eller i själva strategin. Genom denna process uppstår ett stort antal fördelar för medlemsstaten.

Genom den nationella strategin för bedrägeribekämpning

- ✓ garanteras ett effektivt skydd för EU:s ekonomiska intressen,
- ✓ skapas en samarbetslänk mellan budgetens kostnads- och intäktssida,
- ✓ skapas en starkare ställning för förhandling om ytterligare finansiering från EU:s budget,
- ✓ förbättras förebyggande, upptäckt och bekämpning av oriktigheter och bedrägerier,
- ✓ återbetalas mer av felaktigt använda medel ur Europeiska unionens budget,
- ✓ skapas en bättre ram inom vilken de institutioner som deltar i genomförandet och kontrollen av EU-medel kan samarbeta genom att rollerna och ansvarsområdena för de berörda institutionerna fastställs mer exakt,
- ✓ skapas och utvecklas nya metoder för att förebygga och bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som påverkar unionens ekonomiska intressen,
- ✓ ges stöd till införandet av proportionella och avskräckande påföljder i enlighet med tillämplig lagstiftning,

- ✓ skapas en ram med rekommendationer och åtgärder för att förbättra den administrativa förmågan,
- ✓ ges en lösning på behovet av transparens i processen för att skydda EU:s ekonomiska intressen,
- ✓ förbättras tillgången till information för allmänheten, eftersom den nationella strategin för bedrägeribekämpning är ett offentligt dokument,
- ✓ skapas en grund för utveckling av den nationella rättsliga ramen och för uppdatering och förnyelse av samarbetsavtal och arbetsätt,
- ✓ säkerställs en effektiv samordning av institutionernas juridiska, administrativa och operativa verksamheter,
- ✓ stärks samarbetet med Olaf, de behöriga EU-institutionerna, EU:s medlemsstater och andra länder.

En nationell strategi för bedrägeribekämpning gör det möjligt att strukturera kampen mot bedrägerier som påverkar EU:s budget och de nationella budgetarna på medlemsstatsnivå. Det bidrar till att

- ✓ sårbarheter för bedrägerier inom systemen kartläggs,
- ✓ de viktigaste riskerna för bedrägerier bedöms,
- ✓ motåtgärder planeras och vidtas,
- ✓ de framsteg som gjorts utvärderas,
- ✓ motåtgärderna anpassas till förändringar i bedrägerimönster och de resurser som finns till förfogande,
- ✓ säkerställa att alla relevanta berörda parter involveras, framför allt genom ett ökat samarbete och samordnade åtgärder.

Det säkerställer också att åtgärder mot bedrägerier harmoniseras nationellt, i synnerhet om förvaltningsstrukturen är decentraliserad.

### 3. Steg mot en nationell strategi för bedrägeribekämpning

Strategin bör omfatta varje fas av bedrägeribekämpningsarbetet:

- ✓ **Förebyggandet** bör ses som en prioritering av förvaltande myndigheter, attesterande myndigheter och revisionsmyndigheter, så att riskerna för bedrägerier minskar. Förebyggandet ska även göras mer effektivt genom ett närmare samarbete mellan alla berörda parter och en övergripande förstärkning av samordningen av åtgärder.
- ✓ **Upptäckten** är en kritisk fas som bör hanteras med tillbörlig omsorg och snabbhet av alla berörda parter, förvaltnings- och kontrollmyndigheter, däribland revisionsmyndigheter och brottsbekämpande organ.
- ✓ **Utredningar och lagföring** hänger tätt samman. För att dessa åtgärder ska vara effektiva krävs personal med specialistkunskaper, ett fullständigt samarbete mellan förvaltnings- och kontrollmyndigheterna, och en smidig samverkan mellan myndigheterna.

- ✓ **Återkrav och påföljder** bör vara effektiva och noggrant följas upp av berörda förvaltningsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter.

De viktigaste stegen för att inrätta en nationell strategi för bedrägeribekämpning är följande:

#### 1. Inledande steg

Stegen omfattar ett fastställande av den rättsliga ramen (t.ex. hänvisning till både nationella regelverk och regelverk på EU-nivå), av strategins tillämpningsområde enligt de viktigaste nationella prioriteringarna i kampen mot bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet, och att utse den enhet som ansvarar för och de institutioner som deltar i processen för att ta fram, genomföra och övervaka strategin. Även sambandet med övriga nationella strategier och politiska initiativ bör anges.

#### 2. Förberedande fas

Detta är en avgörande fas i processen. Den omfattar två faser: En lägesrapport (dvs. en inventering som bedömer vilka åtgärder mot bedrägerier som finns på plats och deras sammanhang, och som därigenom fastställer systemets styrkor och svagheter) och en bedömning av bedrägeririsker. Utifrån resultatet fastställs de behov och förbättringsområden som ska omsättas i mål och åtgärder.

#### 3. Utarbetandefas

Under utarbetandefasen bör mål och tillhörande resultatindikatorer fastställas. Målen avspeglar medlemsstatens behov och bidrar också till huvuddragen i medlemsstatens färdplan och vision för kampen mot bedrägerier. Målen bör omsättas i konkreta åtgärder. För varje åtgärd bör det även fastställas resultatindikatorer, eftersom de kommer att vara till hjälp i bedömningen av de framsteg som görs. Mål och åtgärder ska ingå i en handlingsplan.

#### 4. Handlingsplanen

I handlingsplanen definieras de konkreta åtgärder som ska utföras för varje mål, vilken enhet som ansvarar för dem, tidsfristen för när de ska vara genomförda samt de tillhörande resultatindikatorerna. Handlingsplanen utgör ett verktyg för att övervaka genomförandet av strategin.

#### 5. Utvärdering och uppdatering av strategin

Strategin är ett dokument som ständigt utvecklas. Därför krävs utvärdering och uppdatering i växelverkan. Efter den eller de interimistiska utvärderingarna beslutar man om strategin för bedrägeribekämpning och den åtföljande handlingsplanen ska uppdateras. Strategin uppdateras som svar på de förändringar som har ägt rum under genomförandet, i syfte att säkerställa ansvarsskyldigheten och förmågan att anta och förbättra den strategiska strukturen hos den struktur som ansvarar för genomförandet.

Den ovannämnda strukturen är endast vägledande: Det är medlemsstaterna som själva utarbetar dokumentet med hänsyn till strategins omfattning, de viktigaste målen, den rättsliga ramen, förvaltningsstrukturen osv.

Ett flödesschema som ger en översikt över hela processen för den nationella strategin för bedrägeribekämpning finns med som bilaga till dessa riktlinjer: **Bilaga 1 – Flödesschema**

**över processen för nationella strategier för bedrägeribekämpning.** Se även **Bilaga 2 – Mall för strukturen i den nationella strategin för bedrägeribekämpning** för en detaljerad mall för strukturen i den nationella strategin för bedrägeribekämpning.

## II. Upprättande av en nationell strategi för bedrägeribekämpning

### 1. Inledande steg

#### 1.1. Utse enhet med ansvar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning

Regeringen bör utse en särskild enhet som ska utarbeta den nationella strategin för bedrägeribekämpning. Denna enhet bör ha

- ✓ en övergripande överblick över dels det fullständiga systemet av inkomster och utgifter med anknytning till EU:s budget, dels bedrägeribekämpningsåtgärderna,
- ✓ befogenhet att anlita relevant expertis från olika ministerier, myndigheter och organ som deltar i utnyttjandet av EU-medel, och från ministerier, myndigheter och organ med ansvar för utredningar och lagföring av ekonomiska brott.

Att utse en enhet med ansvar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning är av avgörande betydelse för i synnerhet medlemsstater med en decentraliserad förvaltning.

Enheten med ansvar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning bör utse en grupp av sakkunniga som kan erbjuda lämplig sakkunskap. Denna grupp bör ha kompetens inom flera områden och ha sakkunskap och praktiska kunskaper för kunna arbeta med alla faser i bedrägeribekämpningsarbetet. De viktigaste frågor som bedrägeribekämpningsarbetet ska hantera bör vara medvetenhet om bedrägerier, förebyggande och upptäckt av bedrägerier, påföljder, samt kommunikation kring bedrägeribekämpning.

Den förberedande fasen bygger på en kontinuerlig dialog med samarbetsparter och berörda parter, i första hand genom inrättandet av tillfälliga arbetsgrupper för de behov som konstateras.

Sambandscentraler för bedrägeribekämpning kan spela en viktig roll för att ta fram och övervaka den nationella strategin för bedrägeribekämpning.

##### 1.1.1. Sambandscentralen för bedrägeribekämpning som enhet med ansvar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning

Det finns flera fördelar med att sambandscentralen för bedrägeribekämpning utses till det nationella organ som ansvarar för att utarbeta den nationella strategin för bedrägeribekämpning. Sambandscentralen skulle, mot bakgrund av dess huvuduppgifter, kunna genomföra ett effektivt samarbete och informationsutbyte för att förbereda, utarbeta och anta den nationella strategin och den åtföljande handlingsplanen. Huvuduppgifterna skulle göra det enklare för sambandscentralen att söka stöd från myndigheter från både inkomstsidan och utgiftssidan av budgeten, bland annat de som ansvarar för förvaltning, genomförande, attestering, revision, utredning, lagföring och påföljder på nationell nivå, men

även från Olaf, Europeiska kommissionen och internationella partner på unionsnivå och internationell nivå. Sambandscentralen skulle kunna

- ✓ organisera och samordna processen för att utarbeta den nationella strategin för bedrägeribekämpning och åtföljande handlingsplan,
- ✓ granska organisationsstrukturen, aktörer och redan befintliga åtgärder och förfaranden,
- ✓ genomföra en bedömning av bedrägeririsker och en korrekt nulägesbedömning av befintliga nationella åtgärder för bedrägeribekämpning som tar hänsyn till alla fyra faserna i bedrägeribekämpningsarbetet,
- ✓ utvärdera den nuvarande situationen i fråga om oriktigheter och bedrägerier,
- ✓ fastställa omfattningen av den nationella strategin för bedrägeribekämpning och en preliminär tidsplan för att utarbeta den,
- ✓ hantera övergripande planering och ansvarsfördelning för att ta fram den nationella strategin för bedrägeribekämpning och handlingsplanen,
- ✓ fungera som sekretariat eller ordförande för det politiska organ som kommer att ge politiskt stöd för antagandet av strategin,
- ✓ utnyttja sakkunniga från olika myndigheter och organ som representerar båda sidorna av budgeten, intäktsidan och utgiftssidan, och även från de rättsliga myndigheterna, åklagarmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter,
- ✓ ansvara för att uppdatera strategin och handlingsplanen,
- ✓ sprida information och material bland deltagare och institutioner,
- ✓ begära bistånd och stöd från internationella partner såsom Olaf, Europeiska kommissionen osv.,
- ✓ involvera myndigheter på federal och regional nivå,
- ✓ öka medvetenheten om utarbetandet av den nationella strategin för bedrägeribekämpning (och involvera civilsamhället) och antagandet av den.

#### **EXEMPEL**

##### ***Den bulgariska sambandscentralens roll i den nationella strategin för bedrägeribekämpning***

*Bulgariens sambandscentral för bedrägeribekämpning fungerar som sekretariat för det politiska organet Rådet för sambandscentralen för bedrägeribekämpning (nedan kallat sambandscentralrådet). Den ansvarar för att utarbeta den nationella strategin för bedrägeribekämpning och åtföljande handlingsplan och för att uppdatera dem vid lämpliga tidpunkter. Den ansvarar också för att rapportera till sambandscentralrådet om genomförandet av den nationella strategin för förebyggande och bekämpning av oriktigheter och bedrägerier som påverkar Europeiska unionens ekonomiska intressen för perioden 2014–2020.*

## **EXEMPEL**

### ***Den centrala samordnande rollen för sambandscentralen för bedrägeribekämpning i Lettland***

*Sambandscentralen för bedrägeribekämpning i Lettland är placerad hos finansministeriet och fungerar som central samordnare. Den utarbetar den gemensamma strategin utifrån uppgifter från dess arbetsgrupp, vars ledamöter företräder det nationella sambandscentralsrådet. I sambandscentralsrådet finns tio permanenta och sex tillfälliga sakkunniga medlemmar från olika behöriga nationella myndigheter. Dessutom ingår Transparency Internationals lokalkontor som en extern partner i sambandscentralens nätverk av institutioner, och kan ge rekommendationer om utformningen av den nationella strategin för bedrägeribekämpning och även delta i sambandscentralsrådets möten. Det är därför nödvändigt att ha ett gemensamt samordnande och verkställande organ som utarbetar och genomför strategin.*

## **1.2. Myndigheter som bör delta i processen för att ta fram en nationell strategi för bedrägeribekämpning**

### ***1.2.1. Nationellt samarbete***

Alla myndigheter som ansvarar för förvaltning och genomförande, attestering, revision, utredning, lagföring och påföljder bör delta i processen. Dessa aktörer bör ha sakkunskap kring förvaltnings-, kontroll- och rättssystem. Om möjligt ska de komma från

- förvaltande myndigheter,
- förmedlande organ,
- attesterande myndigheter,
- revisionsmyndigheter,
- sambandscentralen för bedrägeribekämpning,
- regeringens eller parlamentets kontrollmyndigheter,
- myndigheter som ansvarar för tillsyn av offentliga förvaltningar,
- utredande myndigheter,
- åklagarmyndigheter och
- domstolar.

Det är lämpligt att involvera organisationer som har kontroll-, tillsyns- eller ledningsuppgifter med direkt eller indirekt koppling till projekt som finansieras med EU-medel, såsom

- konkurrenskontrollmyndigheter,
- skiljenämnder för upphandlingsärenden,
- skattemyndigheter och



- tullmyndigheter.

Utöver dessa är det möjligt att upprätta samarbete med och involvera olika icke-statliga organisationer som externa parter. De kan fungera som övervakare för att förhindra bedrägerier och korruption. Organisationerna kan även ge stöd i arbetet med att öka medvetenheten hos allmänheten.

Gruppen som leder arbetet bör upprätta ett arbetsprogram för hur strategin ska tas fram inom en angiven tidsfrist. Den bör sträva efter att få ett fullständigt politiskt stöd och att engagera alla relevanta berörda parter.

### **1.2.2. Internationellt samarbete**

För att skapa ett effektivt system för att ta fram och anta en nationell strategi för bedrägeribekämpning krävs inte bara en god samordning mellan alla strukturer som medverkar i utnyttjandet och kontrollen av EU-medel, både på nationell och europeisk nivå. Det kräver även en stark administrativ förmåga och relevanta erfarenheter, bland annat internationella erfarenheter. För att öka kompetensen hos alla personer och institutioner som berörs och för att skapa ett nätverk där aktuella frågor och frågor om processen för att ta fram strategin diskuteras, har flera medlemsstater arrangerat bilaterala möten för att utbyta erfarenheter med syftet att skaffa sig lämpliga kunskaper.

#### **EXEMPEL**

##### ***Internationella bilaterala erfarenheter i Bulgarien***

*I ett projekt som genomfördes av Bulgariens sambandscentral för bedrägeribekämpning inom ramen för program för tekniskt bistånd, där Europeiska regionala utvecklingsfonden var medfinansierad, arrangerade sambandscentralerna i olika medlemsstater flera internationella studier om bedrägeribekämpning. Exempelvis träffade sambandscentralen i Bulgarien – på bilateral grund – DLAF i Rumänien, sambandscentralen i Portugal, sambandscentralen i Slovakien och sambandscentralen i Grekland. De två senare studierna genomfördes tillsammans med medlemsstater som redan har utarbetat en nationell strategi för bedrägeribekämpning och har officiellt överlämnats till kommissionen. Sådana internationella bilaterala samarbeten har visat sig vara betydelsefulla för att jämföra framtagandet av en nationell strategi för bedrägeribekämpning och utarbetandet och uppdateringen av handlingsplanen.*

## EXEMPEL

### *Internationella trilaterala erfarenheter i Lettland*

*I Lettland har man positiva erfarenheter av internationellt stöd från andra medlemsstater (sambandscentralerna i Bulgarien och Malta) i form av en grupp av sakkunniga för kollegialt utbyte och en workshop som arrangerades av Taiex på trilateral grund med syfte att utveckla Lettlands strategi för bedrägeribekämpning. Det internationella samarbetet resulterade i en analys av den rådande situationen i fråga om bedrägeribekämpning och rekommenderade åtgärder. De sakkunniga delade med sig av sina erfarenheter av bästa praxis och bidrog till att stärka förmågan hos sambandscentralen i Lettland och till att lyfta fram vikten och behovet av att upprätta en strategi för bedrägeribekämpning på högsta politiska nivå.*

### **1.3. Tidsperiod som omfattas av strategin**

Det finns två alternativ när det gäller den tidsperiod som strategin omfattar.

Det första alternativet innebär att strategin kopplas samman direkt med de operativa programmen. Den kommande fleråriga budgetramen omfattar perioden 2014–2020. Det kan vara en lämplig lösning att koppla strategins varaktighet till den period som de operativa programmen omfattar. Det skulle innebära att strategin skulle gälla fram till dess att de operativa programmen för perioden 2014–2020 avslutas. Om man väljer det här alternativet bör man inte glömma de operativa programmen för perioden 2007–2013, och målen bör även gälla för dessa program.

Det andra alternativet innebär att man fastställer den tidsperiod som den nationella strategin för bedrägeribekämpning omfattar oberoende av de operativa programmen och de fleråriga budgetramarna, vilket speglar detaljerad information om budgetens kostnader och intäkter. Under alla omständigheter bör en strategi som syftar till att ge en långsiktig vision inom ett visst område helst omfatta minst fyra till fem år. Varje land har dock sin egen ram och nationella planering som måste beaktas när man fastställer den period som strategin ska omfatta.

### **1.4. Politiskt stöd för den nationella strategin för bedrägeribekämpning**

Med tanke på antalet inblandade aktörer och deras bredd kan den enhet som ansvarar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning behöva helhjärtat stöd från regeringen.

Politiskt stöd för den här typen av dokument är ytterst viktigt för att genomförandet ska bli framgångsrikt. Dokumentet behöver inte bara ges legitimitet, utan även bindande verkan för berörda organ. Om det saknas kan det bli svårt att uppnå de mål som fastställts. Det bästa sättet att garantera politiskt stöd är att offentliggöra den nationella strategin för

bedrägeribekämpning som ett regeringsdekret och därmed ge strategin nödvändig legitimitet och bindande verkan. Alternativt kan ett politiskt utskott inrättas som anger huvudriktningarna för strategin, säkerställer regeringens stöd för den och godkänner viktigare ändringar. Utskott av det här slaget har inrättats i till exempel Slovakien och Bulgarien, och har visat sig vara framgångsrika.

Den nationella strategin för bedrägeribekämpning ska vara bindande inom alla berörda områden. Det rekommenderas därför starkt att medlemsstaterna skapar ett politiskt organ som i första hand ansvarar för att ge politiskt stöd till sambandscentralerna och alla de organ som deltar i organisation, samordning, utarbetande, antagande och kontroll av strategin.

För att strategin ska bli bindande måste den antas genom en rättshandling, till exempel ett parlaments- eller regeringsbeslut osv.

De politiska organet ska

- ✓ företräda och samla samtliga institutioner som är delaktiga i att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen (i detta avseende har det politiska organet en organiserande funktion),
- ✓ ge politiskt stöd i utarbetandet och antagandet av den nationella strategin för bedrägeribekämpning,
- ✓ samarbeta effektivt med den enhet i landet som har utsetts för att ta fram den nationella strategin för bedrägeribekämpning,
- ✓ företräda de institutioner som är involverade i utnyttjande och kontroll av EU-medel, eventuellt också från civilsamhället.

#### **EXEMPEL**

##### ***Styrkommittén i Slovakien***

*En liknande modell med ett politiskt organ som organiserar samverkan håller på att genomföras i Slovakien i form av styrkommittén för skydd av EU:s ekonomiska intressen i Slovakien. Ansvar och befogenheter för styrkommittén fastställs i en förordning som godkänts genom regeringsbeslut nr 748 av den 5 september 2007, och leds av generaldirektören för avdelningen för kontroll och bekämpning av korruption (sambandscentralen för bedrägeribekämpning i Slovakien). Styrkommittén övervakar utförandet av de uppgifter och åtgärder som har samband med genomförandet av den nationella strategin. Den samverkar med den avdelning som utgör central kontaktpunkt för Olaf för att säkerställa samordning och samarbete mellan parterna i sambandscentralens nätverk i skyddet av EU:s ekonomiska intressen i Slovakien. Den inrättar arbetsgrupper för att hantera särskilda uppgifter som härrör från Slovakiens åtagande att skydda EU:s ekonomiska intressen, övervakar deras verksamhet osv.*

## **EXEMPEL**

### **Sambandscentralrådet i Bulgarien**

*Rådet för samordning i kampen mot överträdelse som påverkar Europeiska unionens ekonomiska intressen (sambandscentralrådet) är ett politiskt organ som inrättades genom ministerrådets dekret nr 18 av den 4 februari 2003. Sambandscentralrådet säkerställer samstämmighet och komplementaritet på en hög politisk nivå mellan de åtgärder nationella myndigheter vidtar för att bekämpa oriktigheter och bedrägerier som rör EU-medel. Ordförande i rådet är vice premiärministern och inrikesministern, som genomför den statliga politiken till skydd för EU:s ekonomiska intressen. Rådets medlemmar är ministrar, biträdande ministrar, verkställande direktörer, chefer för kontrollorgan och förvaltningar som ansvarar för förvaltningen av EU-medel och -program, chefer för skattemyndigheter, attestering och revision, dvs. alla som har en roll i kampen mot överträdelse som påverkar intäkter och kostnader i budgeten. Även rättsliga myndigheter, åklagarmyndigheten och brottsbekämpande myndigheter är representerade i sambandscentralrådet.*

*Sambandscentralrådet lägger fram förslag till ministerrådet om projekt för ny lagstiftning och nya strategier (inklusive den nationella strategin för bedrägeribekämpning) och handlingsplaner i kampen mot bedrägerier med EU-medel. Sambandscentralrådet tar även fram en årlig verksamhetsrapport åt ministerrådet, diskuterar frågor kring EU:s ekonomiska intressen, fattar beslut och vidtar åtgärder för att optimera arbetet för att bekämpa bedrägerier med EU-medel.*

*Bulgariens sambandscentral för bedrägeribekämpning fungerar som sambandscentralrådets sekretariat, som sörjer för ett gott samarbete mellan sambandscentralen och sambandscentralrådet och underlättar utarbetandet och antagandet av den nationella strategin för bedrägeribekämpning och den åtföljande handlingsplanen.*

## EXEMPEL

### **Den nationella kommittén för bedrägeribekämpning (CNLF) i Frankrike**

*Den nationella kommittén för bedrägeribekämpning (Comité national de Lutte contre la Fraude, CNLF) bildades genom ett dekret av den 18 april 2008 om samordning av kampen mot bedrägerier och om inrättandet av en nationell enhet för bedrägeribekämpning. Den nationella kommittén ska styra regeringens politik för bekämpning av bedrägerier som berör de offentliga finanserna, vare sig det rör sig om obligatoriska skatter och andra offentliga intäkter, eller sociala förmåner. Varje år ska den nationella kommittén godkänna en nationell plan som ska genomföras av kommittéerna.*

*Den nationella kommittén leds av premiärministern och består av ministrarna med ansvar för budgetfrågor, arbete, social trygghet, hälsovård, rättsväsende, försvar, inrikesfrågor, jordbruksfrågor och invandring.*

*Exempelvis antogs 2015 års nationella plan för bekämpning av bedrägerier av premiärministern vid den nationella kommitténs (CNLF) möte den 23 juni 2016. Den återspeglade de politiska riktlinjer för att bekämpa bedrägerier riktade mot de offentliga finanserna som regeringen avsåg att följa under 2015 och början av 2016 på internationell, nationell och lokal nivå.*

*Den 14 september 2016 godkände den nationella kommittén för bedrägeribekämpning för första gången en strategisk plan som sträcker sig från 2016 till och med 2018. Planen kommer att innehålla åtgärder som rör nationella och Europeiska unionens offentliga finanser. Planen är strukturerad kring de viktigaste strategiska riktlinjerna och kommer att innehålla en resultattavla (mål, åtgärder, faser och resultat) som kommer att användas för att korrekt rapportera framstegen i genomförandet på den nationella kommitténs möten. Sambandscentralen för bedrägeribekämpning i Frankrike (DNLF) ansvarar för att utarbeta planen och utvärdera genomförandet tillsammans med alla berörda parter.*

*De fem strategiska riktlinjerna i planen är följande:*

- *Anpassa kontrollprocesser till den internationella rörligheten.*
- *Optimera hantering av och säkerhet kring digital information.*
- *Förstärka bekämpandet av identitetsbedrägeri och urkundsförfalskning.*
- *Utveckla riskkartläggningar.*
- *Förbättra utredningsförfaranden, effektiviteten kring påföljder och återkrav.*

### EXEMPEL

#### **Politiskt stöd för den nationella strategin för bedrägeribekämpning i Rumänien**

*Avdelningen för bedrägeribekämpning, DLAF (Rumäniens sambandscentral för bedrägeribekämpning), är enligt lagstiftningen den nationella samordnaren för bekämpning av bedrägerier som påverkar EU:s ekonomiska intressen i Rumänien. Avdelningen ansvarar också enligt lag för att ta fram och samordna genomförandet av den nationella strategin för bedrägeribekämpning.*

*Det politiska stödet för den nationella strategin tryggas genom att avdelningen för bedrägeribekämpning faller inom premiärministerns samordning. Avdelningen skickade ett meddelande till premiärministerns kansli om möjligheten och behovet att ta fram en nationell strategi för bedrägeribekämpning, och bad om regeringens stöd för att alla nationella myndigheter med ansvar för förvaltning av EU-medel skulle involveras i processen. Stödet beviljades, och strategin kommer följaktligen att godkännas genom ett regeringsbeslut.*

Om det politiska stödet ännu inte har säkerställts när den nationella strategin för bedrägeribekämpning tas fram bör strategin arbetas fram långsamt genom dialog och genom att förklara behovet av strategin. Det är även lämpligt att använda sig av internationell sakkunskap, såsom stöd från Olaf eller från andra medlemsstater som redan har en nationell strategi, och att använda de internationella rekommendationerna för att stärka dialogen.

### EXEMPEL

#### **Det politiska stödet i Lettland**

*I Lettland håller sambandscentralens strategi för bedrägeribekämpning just nu på att tas fram. Tack vare ett framgångsrikt internationellt samarbete med andra medlemsstater har rekommendationerna från de internationella sakkunniga kunnat användas för att få politiskt godkännande. Som en följd har man fastställt att sambandscentralens strategi för bedrägeribekämpning kommer att godkännas i ministerrådet och att den blir rättsligt bindande för alla institutioner som deltar i sambandscentralens nätverk.*

Även efter det att strategin formellt har godkänts är det dock viktigt att en kontinuerlig dialog med den högsta ledningen och allmänheten upprätthålls.

## **1.5. Kommunikation och åtgärder för att öka allmänhetens medvetenhet**

Enheten som ansvarar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning bör också ansvara för åtgärder för att öka allmänhetens medvetenhet om strategin. En kommunikations- och pr-strategi som riktar sig till samhället är i själva verket ett av de viktigaste verktygen för

att förhindra oriktigheter, bedrägerier och korruption. Kommunikationsstrategin för den nationella strategin för bedrägeribekämpning bör innehålla förslag till konkreta metoder för att informera allmänheten om målen för strategin och den offentliga sektorn i allmänhet om dess åligganden när det gäller skydd av de ekonomiska intressena. Det nationella åtagandet att skydda både den nationella budgeten och EU:s budget blir på så sätt tydligt för både nuvarande och framtida stödmottagare.

#### **EXEMPEL**

##### ***Informationskampanjen mot bedrägerier som genomfördes i skolor i Malta***

*Den informationskampanj mot bedrägerier som genomfördes i skolor inleddes med inriktning på elever i åldrarna 14–16 år som ett samarbete mellan utbildningsministeriet och arbetsmarknadsministeriet. Direktoratet för kvalitet och standarder inom utbildningsområdet (Directorate for Quality and Standards in Education, DQSE) informerade lärare i företagsekonomi och bokföring på statligt, kyrkligt och oberoende drivna skolor om initiativet. Eleverna uppmuntrades att delta i en pristävling, en frågetävling på webben om bedrägeribekämpning. Tävlingen var en del av kampanjen för att öka medvetenheten om bedrägerier och korruption, och gav möjlighet till en diskussion med eleverna om detta allt känsligare etiska problem.*

I länder med en decentraliserad förvaltning är den bästa lösningen att alla organ som är delaktiga i genomförandet av den nationella strategin för bedrägeribekämpning tar fram en gemensam, integrerad kommunikationsstrategi. Man bör även överväga att involvera olika sidoorganisationer (t.ex. icke-statliga organisationer), eftersom det i en del länder kan innebära starkare stöd från allmänheten.

#### **EXEMPEL**

##### ***Utveckling av den strategiska kommunikationen i Lettland***

*Lettlands sambandscentral för bedrägeribekämpning har ett decentraliserat förvaltningssystem. Strategin för bedrägeribekämpning kommer att vara rättsligt bindande för alla organ som ingår i sambandscentralens institutionella ramverk. Samtidigt som strategin tas fram utvecklas därför också sambandscentralens nätverk av informatörer på nationell nivå.*

*Principen för det planerade nätverket påminner om den som tillämpas vid Olaf (Olafs nätverk för informatörer i kampen mot bedrägerier, OAFCN). Informatörer från samtliga institutioner måste komma överens om vilken strategi och vilka aktiviteter som ska genomföras under en viss period, och om hur den faktiska planen för kommunikationen med allmänheten om förebyggande av bedrägerier och korruption ska se ut. Sambandscentralen i Lettland har det övergripande ansvaret för samordningen.*

## 2. Förberedande fas

Den förberedande fasen i upprättandet av en nationell strategi för bedrägeribekämpning är avgörande och får inte försummas. Denna viktiga del av processen bör ges tillräcklig tid och tillräckliga resurser. Syftet med fasen är att skapa en fullständig överblick över hur bedrägerier och oriktigheter hanteras av alla aktörer på budgetens kostnads- och intäktssida. Den kommer att utgöra utgångspunkten för beslut om mål, indikatorer och den relaterade handlingsplanen.

Den förberedande fasen omfattar följande två faser:

- En lägesbedömning för att utvärdera styrkor och svagheter i de nationella systemen och de befintliga bedrägeribekämpningsåtgärderna.
- Bedömning av bedrägeririsker.

Fasen genomförs genom 1) granskning av organisationsstruktur, aktörer och åtgärder och förfaranden som redan finns på plats, 2) bedömning av bedrägeririsker. Om svagheter upptäcks under de här faserna bör planer för att undanröja dem ingå i de mål som tas fram i utarbetandefasen och inkluderas i handlingsplanen.

### 2.1. Lägesrapport för bedrägeribekämpningen

För att bedöma situationen krävs att följande områden granskas vad gäller styrkor och svagheter samt bidrag till eller inverkan på de fyra faserna i bedrägeribekämpningsarbetet (förebyggande, upptäckt, utredning och lagföring, samt återkrav och påföljder):

- lagstiftning,
- organisation (t.ex. nationell (centraliserad eller decentraliserad) eller lokal, genom en samordnare eller inte, sambandscentralernas roll osv.),
- förvaltning och aktörer,
- förfaranden (bl.a. införda kontroller osv.),
- medel och resurser (personal, lämpliga verktyg: it, dokument, riktlinjer, utbildning, kommunikation osv.),
- samarbete på nationell nivå mellan de behöriga myndigheterna (kring erfarenheter och ärenden), och
- samarbete på EU-nivå (med kommissionen och andra medlemsstater).

Under den här fasen är det också viktigt att fastställa orsakerna till de styrkor och svagheter som upptäckts, vilket senare kommer att göra det lättare att hitta lösningar. Orsakerna kan sökas i den juridiska, institutionella, ekonomiska, sociala och politiska miljön.

För att underlätta bedömningen av nuläget utarbetade den rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen en handledning 2015. Dokumentet *Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy*<sup>8</sup> innehåller ett praktiskt verktyg (i form av en Excelfil) som kan användas för att genomföra bedömningen. Arbetsdokumentet ger medlemsstaterna en omfattande men icke-uttömmande förteckning över faktorer att ta hänsyn

---

<sup>8</sup> Ref. Ares(2015) 5642419 – 7.12.2015.



till i varje fas av bedrägeribekämpningsarbetet. Dokumentet ger också ett exempel på hur mål kan vara strukturerade och kopplas direkt till resultatet av bedömningsfasen.

#### **EXEMPEL**

##### ***Fastställande av de viktigaste bakomliggande orsakerna i Malta***

*Oriktigheter, bedrägerier och korruption beror på brister i de formella regler som reglerar verksamheten inom den offentliga sektorn (huvudsakligen lagstiftning) och brister i informella regler (värdesystem, etik och moral). De viktigaste orsakerna är följande:*

- ◆ *Marknadsmislyckanden.*
- ◆ *Olämplig tillsyn av den offentliga förvaltningen.*
- ◆ *Olämplig lagstiftning.*
- ◆ *Otillräcklig och ineffektiv tillämpning av formella bestämmelser.*
- ◆ *Bristande efterlevnad och extern tillsyn.*
- ◆ *Bristande kontroll och övervakning, i synnerhet intern kontroll.*
- ◆ *Låga krav i fråga om kultur, etik, normer och värderingar i samhället.*

*(Utdrag ur Maltas nationella strategi för bedrägeribekämpning)*

Nödvändiga uppgifter för att genomföra bedömningen kan fås genom

- ✓ insamling och analys av dokument, rapporter och uppgifter (t.ex. lagstiftning, arbetsdokument, förfaranden, metoder och riktlinjer),
- ✓ frågeformulär på webben, enkäter, direkt kontakt med berörda parter, intervjuer (personliga intervjuer, intervjuer via telefon, Skype osv.), diskussioner med sakkunniga, arbetsgrupper osv.

Uppgifter från olika källor bidrar till att bekräfta resultaten.

#### **2.1.1. Förebyggande av bedrägerier**

Förebyggandet är av avgörande betydelse i kampen mot bedrägerier. Det är lättare och mer kostnadseffektivt att förebygga bedrägerier än att reparera den skada de orsakar. Medlemsstaterna bör därför lägga stor vikt vid att utveckla och genomföra åtgärder som förebygger bedrägerier.

Ett stabilt och effektivt system för förvaltning och kontroll är nödvändigt, eftersom det kraftigt minskar risken för bedrägerier, även om det inte helt undanröjer den.

Granskningen av förebyggande åtgärder och metoder bör ge möjlighet till

- ✓ bedömning av effektiviteten hos redan befintliga förebyggande åtgärder och metoder,
- ✓ förslag till korrigerande, anpassning eller upphävande av befintliga åtgärder, eller förslag till nya åtgärder,

- ✓ att bättre kunna bedöma omfattningen av allmänhetens medvetenhet och den etiska kulturen hos medlemsstaternas anställda i fråga om bedrägerier som påverkar EU-medel.

De förebyggande åtgärderna grundar sig på en stark administrativ förmåga, som innefattar bland annat följande:

- ✓ En lagstiftning som säkrats mot bedrägerier (i synnerhet genom att luckor i lagstiftningen undanröjts).<sup>9</sup>
- ✓ En strategi för transparens som stöds av en omfattande kommunikationsstrategi – ökning av allmänhetens medvetenhet.
- ✓ Ett starkt system för intern kontroll.
- ✓ Utveckling av en etisk kultur bland anställda som arbetar med att skydda EU:s ekonomiska intressen. (Finns det tydliga tecken på att de anställda själva strävar efter att nå upp till höga etiska krav, och kan de uppfattas av utomstående? Finns det ett välgrundat och tydligt dokument, till exempel en uppförandekod, som även tar upp frågan om intressekonflikter?)
- ✓ En solid personalstrategi med en god avvägning mellan personalomsättning (för att behålla erfaren personal) och obligatorisk rörlighet (för att begränsa risken för intressekonflikter osv.).
- ✓ En strukturerad, praktiskt inriktad och fokuserad hantering av bedrägeririsker.
- ✓ En utbildningsstrategi kring bedrägeribekämpning.
- ✓ Ett nära samarbete mellan olika organ på både nationell nivå och EU-nivå.

#### EXEMPEL

##### *Samarbete mellan myndigheter i Kroatien*

*Enligt förvaltningslagen\* ska alla institutioner utbyta information och bistå varandra i genomförandet av sina respektive uppgifter. Dessutom kan avtal om administrativt samarbete mellan två eller flera institutioner slutas för att i detalj reglera hur informationsutbytet ska gå till, dvs. tidsfrister för när information ska tillhandahållas, vilken typ av uppgifter som kan omfattas av informationsutbytet, eventuella påföljder som kommer i fråga om institutionen vägrar tillhandahålla information, på vilket sätt informationen ska tillhandahållas – papperskopia, e-post.*

*\* Den bestämmelse som rör utbyte av information mellan institutionerna fastställs i artikel 26 i förvaltningslagen (OG 47/09).*

<sup>9</sup> Se KOM(2000) 358 slutlig av den 28 juni 2000 om bedrägeribekämpning, särskilt punkt 1.1: *För att skyddet av offentliga intressen och medel skall vara effektivt på lång sikt måste det bygga på en klar och tydlig lagstiftning, som är lätt att tillämpa och innehåller bestämmelser som sannolikt främjar en sund förvaltning och effektiva kontroller av gemenskapens politik. Sådana bestämmelser måste vara tillräckligt avskräckande för att så långt som möjligt förebygga oegentliga beteenden.*

### 2.1.1.1. Bedrägerisäkring av lagstiftning

Även om det är svårt att hitta lagstiftning som helt har säkrats mot bedrägerier strävar medlemsstaterna efter att kontinuerligt förbättra sina bestämmelser om bedrägeribekämpning så att möjligheterna att begå bedrägerier minskar. Bedrägerisäkring av både befintlig och pågående lagstiftning bör därför vara det första steget. I det ingår att söka efter relevant information om hur lagstiftningen tillämpas i praktiken. Det finns ett antal informationskällor om detta:

- [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm)
- Europaparlamentets resolution av den 14 september 2011 om bättre lagstiftning, subsidiaritet och proportionalitet samt smart lagstiftning (2011/2029(INI)).
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140 funded by the EU 'FALCONE' Programme and the Max Planck Institute, 2001.*

Bedrägerisäkring av lagstiftningen kan också genomföras av en utsedd myndighet, företrädare för universitetsvärlden eller i form av ett utkontrakterat projekt som samordnas av den nationella sambandscentralen för bedrägeribekämpning i de fall det är lämpligt.

Att bedrägerisäkra lagstiftningen har följande syften:

- ✓ Avslöja oönskade följder av bestämmelser i befintlig eller pågående lagstiftning, särskilt med inriktning på luckor i lagstiftningen som gör det möjligt att begå bedrägerier.
- ✓ Fastställa de risker som följer av bestämmelserna och lydelsen i den berörda lagstiftning som inte har bedrägerisäkrats.
- ✓ Utarbeta förslag till ändringar av den berörda lagstiftningen för att undanröja befintliga risker eller uppkomsten av potentiella risker, i syfte att förhindra nya risker och undanröja möjligheterna att begå bedrägerier.

## EXEMPEL

### **Bedrägerisäkring av lagstiftningen i Slovakien**

*Bedrägerisäkring har inkluderats i den handlingsplan som har fogats till den nationella strategin till skydd för EU:s ekonomiska intressen i Slovakien. Den centrala kontaktpunkten för Olaf är det organ som getts den samordnande rollen för att utföra de uppgifter som hör till den här åtgärden. Bedrägerisäkring av den nationella lagstiftningen är en av de uppgifter som anges i den handlingsplan som åtföljer den nationella strategin till skydd för EU:s intressen i Slovakien.*

*Efter att ha undersökt relevant EU-dokumentation om bedrägeribekämpning och annat analytiskt underlag föreslog den centrala kontaktpunkten för Olaf 19 områden där det kan anses finnas risk för bedrägerier. Följande sex områden valdes ut för vidare analys: intressekonflikter, dubbelfinansiering, ändamålsenlighet och effektivitet vad gäller återkrav, effektiviteten hos straff och påföljder, samt effektiviteten inom förvaltning, kontroll och urval av projekt som finansieras från EU:s budget.*

*\* Den bestämmelse som rör utbyte av information mellan institutionerna fastställs i artikel 26 i förvaltningslagen (OG 47/09).*

De sakkunniga valde ut områdena med hänsyn till sina respektive fackområden, så att de fullt ut kunde utnyttja sin sakkunskap i bedrägerisäkringen av den lagstiftning som berörde just deras områden. Det är emellertid inte bara befintlig och pågående eller föreslagen lagstiftning som kan bedrägerisäkras, utan även andra tillämpliga bindande dokument.

De sakkunniga är eniga om ett allmänt förfarande som kan delas in i faser. Varje fas bör innehålla information om aktivitetens syfte och mål, ansvarig(a) person(er), tidsfrister och beskrivning av aktiviteten.

Exempelvis kan den första fasen omfatta en beskrivning av verkliga situationer som kan anses utgöra en risk inom olika juridiska områden med avseende på skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Utnämning av sakkunniga/organ som ansvarar för bedrägerisäkringen av den valda lagstiftningen/dokumentationen utgår från en gemensam överenskommelse mellan de sakkunniga. Källor som kan användas för att få fram relevant information är till exempel befintlig och föreslagen lagstiftning, rättsliga avgöranden, rättsliga analyser, utlåtanden i revisionsrapporter, resultat från analyser av bedrägeririsker inom olika sektorer, massmedier, konferenser, icke-statliga organisationer osv.

Den andra fasen kan omfatta val av vilken lagstiftning som ska bedrägerisäkras. De sakkunniga bör föreslå en förteckning över den relevanta lagstiftning och dokumentation som berörs.

Den tredje fasen kan innefatta en kartläggning av svaga punkter och brister i den utvalda lagstiftning som är föremål för bedrägerisäkring. Utgångsinformationen bör innehålla

namnet på dokumentet, texten i de bestämmelser som granskas, en beskrivning av hur lagstiftningen eller en särskild bestämmelse svarar på situationen i fråga, en detaljerad beskrivning och bedömning/utvärdering av svaga punkter och luckor samt en precisering av rättsliga hinder och den metod som föreslås för att undanröja dem.

I den fjärde fasen dras slutsatser och görs rekommendationer. De sakkunniga sammanfattar resultaten och utfallet, och tar fram rapporter från respektive område som de ansvarar för. Dessa rapporter, bedömningar, utvärderingar och analyser bör sedan sammanfattas i en samlad rapport. Slutrapporten kan innehålla rekommendationer om hur texten i de berörda bestämmelserna bör utformas.

Den sammanfattande rapporten bör läggas fram för kommentarer till alla medlemmarna i arbetsgruppen. Relevanta och värdefulla kommentarer och förslag bör införlivas i den sammanfattande rapporten. Den ändrade sammanfattande rapporten bör därefter överlämnas för godkännande till det styrande organet i det nätverk som sambandscentralen för bedrägeribekämpning organiserat och därefter till regeringen.

För att vinna politiskt stöd och uppmärksamhet är det värdefullt om regeringen antar en åtgärd kring behovet av att genomföra bedrägerisäkring av den nationella lagstiftningen. Bedrägerisäkringsåtgärden bör förankras i lagstiftningen. För lagstiftningsarbetet är det lämpligt att föreslå en metod som kan användas för återkommande bedrägerisäkring av pågående eller föreslagna lagstiftning. Det är också en stor tillgång om man i bedrägerisäkringen kan använda sig av sakkunniga från icke-statliga organisationer och företrädare för universitetsvärlden.

### **2.1.2. Upptäckt av bedrägerier**

Medlemsstaterna bör vara fast beslutna att upptäcka oriktigheter och inleda lämpliga korrigerings- och påföljdsförfaranden. Det är viktigt att alla hjälpmedel och resurser hos de ansvariga nationella myndigheterna används fullt ut för att upptäcka oriktigheter. Granskningen av åtgärder och metoder för att upptäcka bedrägerier och oriktigheter ger möjlighet att

- ✓ skapa en förteckning över befintliga interna och externa kontrollsystem,
- ✓ kontrollera om det finns ett förfarande för att anonymt rapportera missförhållanden och om det är effektivt,
- ✓ kontrollera om informationsflödet efter att ett fall av misstänkt bedrägeri har upptäckts kanaliseras på ett korrekt och effektivt sätt,
- ✓ klargöra hur systemet för att rapportera oriktigheter och bedrägerier på nationell nivå och EU-nivå fungerar, och om personalen känner till förfarandena,
- ✓ ange vem som ansvarar för kvalitetskontrollen av rapporter (sambandscentralen för bedrägeribekämpning eller någon annan nationell enhet).

Åtgärderna för att upptäcka bedrägerier och oriktigheter grundar sig på en stark administrativ förmåga, som innefattar bland annat följande:

- ✓ Tillförlitliga och tydliga förfaranden för att hantera fall av misstänkta bedrägerier som upptäcks och trygga ett snabbt och effektivt flöde av information till berörda myndigheter.
- ✓ En tydlig strategi för hur uppgifter om missförhållanden ska lämnas och som skyddar uppgiftslämnarens identitet.
- ✓ Tillgång för personalen till verktyg för att upptäcka bedrägerier och oriktigheter.
- ✓ Utbildning.
- ✓ En tillförlitlig och effektiv rapporteringsmekanism (t.ex. *Irregularity Management System, IMS*).

### **2.1.3. Utredning och lagföring**

Granskningen av åtgärder och metoder för utredning och lagföring bör inriktas på bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen. Det ger möjlighet till

- ✓ bedömning av rättsliga, organisatoriska och processuella bestämmelser kring administrativa och straffrättsliga utredningar och lagföring,
- ✓ bedömning av hur väl informationsflödet och informationsutbytet mellan de berörda myndigheterna fungerar.

Åtgärderna för utredning och lagföring bör grunda sig på en stark administrativ förmåga, som innefattar bland annat följande:

- ✓ Tydliga och effektiva regler för informationsflöde och informationsutbyte mellan berörda förvaltningsmyndigheter och rättsliga myndigheter.
- ✓ Ett starkt och lojalt samarbete mellan berörda förvaltningsmyndigheter och rättsliga myndigheter.
- ✓ Utredare och åklagare som är specialiserade på intäkts- och kostnadsdelarna av EU:s budget.
- ✓ Kontinuerlig fortbildning på området.

### **2.1.4. Återkrav och påföljder**

Enligt artikel 325.2 i EUF-fördraget är medlemsstaterna skyldiga att vidta samma åtgärder för att bestraffa bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som kan skada EU:s ekonomiska intressen som de skulle tillämpa mot oriktigheter som riktar sig mot deras egna nationella intressen. En viktig avskräckande åtgärd gentemot potentiella bedragare är införandet av påföljder och deras synlighet.

Granskningen av återställningsåtgärder och -metoder ger möjlighet till

- ✓ bedömning av rättsliga, organisatoriska och processuella bestämmelser kring administrativa och straffrättsliga påföljder,
- ✓ utvärdering av påföljdernas avskräckande effekt.

Återställningsåtgärderna bör grunda sig på en stark administrativ förmåga som innefattar bland annat följande:

- ✓ Ett system med effektiva, avskräckande och proportionella administrativa eller rättsliga åtgärder som går utöver den finansiella korrigeringsåtgärden som tillämpas i händelse av en oriktighet.
- ✓ Tydligt utpekade myndigheter som ansvarar för att följa upp genomförandet av påföljder och fastställda skyldigheter och som säkerställer att påföljderna tillämpas effektivt.
- ✓ Ändamålsenliga och effektiva förfaranden för återkrav.
- ✓ Statistisk övervakning.
- ✓ Utbildning, seminarier, praktiska verktyg och handböcker.

## 2.2. Bedömning av bedrägeririsker

När man utarbetar metoden för bedömning av bedrägeririsker i arbetet med att ta fram en strategi mot bedrägerier bör man ta hänsyn till syftet med hanteringen av bedrägeririsker. Bedömningen av bedrägeririsker syftar till att göra det lättare att ta fram och genomföra proaktiva och proportionella åtgärder för bedrägeribekämpning på ett kostnadseffektivt sätt.

Detta innebär bland annat att de nationella särdragen i strategin bör beaktas. Man måste hitta en lämplig balans mellan en mycket detaljerad bedömning av bedrägeririsken i alla processer och förfaranden på operativ nivå och ett mer övergripande förhållningssätt. Den förra skulle vara lämplig om man tar fram en strategi på regional nivå eller sektornivå, medan den senare skulle kunna användas för att fastställa nationella mål.

Hur bedömningen av bedrägeririsken utförs kan skilja sig åt mellan medlemsstater beroende på följande:

- Landets storlek.
- Graden av decentralisering.
- Typ av organisationer som har fått i uppdrag att förvalta EU-medel.
- Förvaltningsstruktur och rättslig struktur.
- Regelverket i landet i fråga.

De förvaltande myndigheterna ska utföra en bedömning av bedrägeririsken inom ramen för den nya fleråriga budgetramen och i enlighet med förordning (EU) nr 1303/2013 för programperioden 2014–2020. De kan använda de riktlinjer som kommissionen har utarbetat för bedömning av bedrägeririsker och effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning för programperioden 2014–2020<sup>10</sup>, men de kan också använda sig av andra metoder.

<sup>10</sup> Egesif 14-0021-00 av den 16 juni 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>.



## EXEMPEL

### **Verktyg för bedömning av bedrägeririsker som använts i Grekland**

Under 2014 lanserade den förvaltande myndigheten för det operativa programmet för konkurrenskraft och företagande 2007–2013 EU:s verktyg för bedömning av risken för bedrägerier (Egesif 14-0021-00, 16.6.2014). Den förvaltande myndigheten använde verktyget för det första för att kontrollera det tidigare systemet för förvaltning och kontroll ( $\Sigma\Delta E$ ), och för det andra för det förfarande för att utse organ som krävs enligt regelverket för perioden 2014–2020.

Baserat på det ovannämnda förfarandet har varje förvaltande myndighet utsett en sakkunnig på bedrägerier och upprättat en grupp för bedömning av bedrägeririsker. De sakkunniga från alla de förvaltande myndigheterna ( $\Delta A$ ) deltar i ett internt samarbetsnätverk för att genomföra strategin mot bedrägerier i samband med strukturåtgärder, som samordnas av den särskilda avdelningen för institutionellt stöd (EYΘY).

Tack vare samarbetet mellan de sakkunniga som utsetts har det interna samarbetsnätverket fortsatt att tillämpa och optimera EU:s verktyg när det gäller att ta med alla de befintliga kontrollåtgärder som Grekland införde i de manuella förfarandena i kontrollsystemet ( $\Sigma\Delta E$ ) för perioden 2014–2020. Exemplet visar hur EU:s verktyg för bedömning av risken för bedrägerier inte bara kan bidra till att kraven i den ovannämnda förordningen efterlevs, utan också för att förebygga och bekämpa bedrägerier inom strukturåtgärderna.

Oavsett vilken metod som används bör bedömningen av bedrägeririsker genomföras med vederbörlig omsorg för att säkerställa att alla verksamhetsområden, sektoriella penningmedel och finansiella instrument omfattas (offentlig upphandling, bidrag, tekniskt stöd). En annan möjlig mall för hur dokumentet för bedömning av risken för bedrägerier kan utformas finns i **Bilaga 3 – Möjlig struktur och möjligt innehåll i dokumentet för bedömning av bedrägeririsker**.

Syftet med en bedömning av bedrägeririsker är att ge en heltäckande riskhantering som gör det möjligt att upprätthålla en godtagbar nivå av riskexponering för den förvaltande myndigheten till lägsta möjliga kostnad.

Riskbedömningen bör utföras av den förvaltande myndigheten, de förmedlande organen (om tillämpligt), den attesterande myndigheten, revisionsmyndigheten och sambandscentralen för bedrägeribekämpning.

En grupp för bedömning av bedrägeririsker måste inrättas inom varje myndighet för att underlätta och samordna förfarandet för att bedöma risken för bedrägerier inom myndigheten. Det rekommenderas att riskbedömningen inom en myndighet samordnas av



riskhanterare som förstår de metoder och begrepp som används inom riskbedömning. Själva bedömningen bör dock utföras av personal från de avdelningar som ansvarar för processer, såsom programförvaltning (val av insatser och projekt), avtal, kontroller, utanordnande, offentlig upphandling, övervakning av genomförande (dokumentkontroll och kontroller på plats), internrevision, bekämpning av bedrägerier och oriktigheter osv. Avdelningarna är de som bäst känner till vilka risker som hotar de här processerna.

Innan bedömningen av bedrägeririsker påbörjas bör deltagarna ges lämpliga instruktioner och riktlinjer och delta i utbildningar för att tillse att metoden används på ett lämpligt sätt.

Den enhet som ansvarar för att ta fram den nationella strategin för bedrägeribekämpning (vilket kan vara sambandscentralen för bedrägeribekämpning) bör samordna och leda hela riskbedömningsförfarandet och samla ihop alla de förvaltande myndigheternas bidrag, inklusive den egna bedömningen av bedrägeririsker. Resultatet bör användas som utgångspunkt i utarbetandet av den nationella strategin för bedrägeribekämpning. Särskilda workshoppar med förvaltande myndigheter och kontrollmyndigheter kan anordnas för att bedöma och justera det samlade arbetet. På den här nivån bör prioriteringen av bedrägeririskerna diskuteras.

Rekommendationen är **att inte utkontraktera** bedömningen av bedrägeririsker, eftersom den kräver goda kunskaper om det operativa förvaltnings- och kontrollsystemet och programmens stödmottagare.

Det rekommenderas också att revisionsmyndigheterna inte har någon direkt roll i besluten kring riskbedömningen, eftersom de kan komma att delta i revisionen av hela processen. De kan emellertid uppmanas att delta i bedömningsprocessen i en rådgivande roll eller som observatör.

Riskbedömningsprocessen bör vara väl dokumenterad.

Bedömningen av bedrägeririsker bör göras varje år. Vid behov kan tidsperioden antingen förkortas eller förlängas (till två år) med hänsyn till hur riskerna inom organisationen utvecklas.

Återkommande översyner och uppdateringar bör utföras på grundval av de slutsatser som dras i slutet av processen.

### **2.2.1. De teoretiska grunderna för bedömningen av bedrägeririsker**

Det finns skillnader mellan bedömningen av bedrägeririsker och sedvanlig riskbedömning:

- ✓ Sedvanlig riskbedömningen inriktar sig på analys av händelser som kan inträffa i omgivningen (den yttre eller inre), och en analys av de eventuella negativa effekter på uppnåendet av (organisationens) mål som dessa händelser kan utlösa om de kontroller som införts för att förhindra händelserna inte är effektiva. Sedvanlig riskbedömning är på så sätt inriktad på uppnående av mål och kopplad till det befintliga systemet för bedrägeribekämpning (förvaltande myndigheter och institutioner med ansvar för skydd av EU:s ekonomiska intressen).

*Exempel: Förseningar i framtagande och inlämning av upphandlingsdokument för ett visst projekt på grund av hög arbetsbelastning eller brist på erforderlig kompetens hos upphandlande personal skulle kunna orsaka förseningar i tilldelningen av uppdrag och genomförande av aktiviteter, och därmed orsaka förseningar i utförandet av ett entreprenaduppdrag. Allvarliga förseningar skulle kunna leda till att projekt ställs in och att medel går förlorade.*

- ✓ Bedömningen av bedrägeririsken är däremot särskilt inriktad på att upptäcka händelser eller förhållanden som kan tyda på att det finns incitament eller påtryckningar som kan leda till oriktigheter eller bedrägerier och på att upptäcka situationer som kan leda till oriktigheter eller bedrägerier. Bedömning kan göras på grundval av
  - oriktigheter och bedrägerier som faktiskt har ägt rum (historiska uppgifter),
  - symtomatiska beteenden,
  - möjligheter att begå bedrägerier.
- ✓ Bedömningen av bedrägeririsker är på så sätt mer inriktad på den mänskliga faktorn, dvs. förekomsten av delar i ”bedrägeritriangeln”, eller, ännu hellre, ”bedrägeridiamanten”. Det innebär att när man kartlägger risker för bedrägerier bör man tänka på att en bedragare agerar om följande omständigheter finns<sup>11</sup>:
  - Tillfälle: Bedragaren befinner sig på rätt plats och i rätt sammanhang för att agera, förfarandena inom sektorn är inte tydliga eller kan lätt kringgås osv. Exempel: Förfarandena för kostnadsberäkning för tjänster, varor eller bygg- och anläggningsarbeten och upphandlingsförfarandena var alltför allmänna och tillåtande. Priserna kunde därför lätt överdrivas och grundas på en överenskommelse med leverantören i utbyte mot en viss andel av kontraktets värde (procentandelen för samfinansiering).
  - Motiv: Bedragaren har motiv eller incitament att begå bedrägerier – han eller hon stöter på problem i arbetet med någon av sina överordnade, har familjeproblem eller befinner sig i ekonomiska svårigheter. Exempel: Stödmottagaren har inlett ett bedrägligt beteende på grund av ekonomiska påfrestningar och otillräckliga medel som orsakats av flera avtal eller kunder som förlorats. Motivet var behovet av att få mer pengar till samfinansiering av projektet.
  - Rationalisering: Bedragaren kan rationalisera sitt handlande – han eller hon kan känna att det är befogat att vara bitter gentemot sin arbetsgivare (det kan röra sig om en missad befordran, att han eller hon känner till att kollegor är inblandade i bedrägerier och att ledningen inte föregår med gott exempel). Exempel: Stödmottagaren anser att han eller hon inte kommer att avslöjas eftersom andra stödmottagare använt samma metod eller teknik och deras verksamheter blomstrar.

---

<sup>11</sup> Baserat på principen om bedrägeritriangeln, som utvecklades av Donald R. Cressey i *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973, s. 30) och ”The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud developed by Wolfe, D. T. and Hermanson, D. R.” (2004), *The CPA Journal*, s. 74.

I allmänhet är det så att tillfället öppnar dörren för bedrägeri, medan motiv och rationalisering drar personen till det. Men personen måste ha förmågan att se den öppna dörren som ett tillfälle och dra nytta av det genom att gå igenom den, inte bara en gång, utan gång på gång.

Det finns också andra faktorer som utgör motiv för bedrägerier, såsom följande:

- Förekomsten av hemliga överenskommelser: Bedragaren kan samarbeta med andra i sitt arbete för att dra nytta av brister i systemet för intern kontroll för egen vinning.
- Förmåga: Bedragaren har förmågan – personliga egenskaper och förmågor spelar en viktig roll för att avgöra om bedrägeriet genomförs eller inte. Dessa egenskaper och förmågor kan till exempel vara position/funktion, kunskap och intelligens, självförtroende/egenkärlek, övertalningsförmåga, förmåga att ljuga och stresstålighet.

Exempel på dessa risker anges i **Bilaga 4 – Bedrägeririsker**.

- ✓ Vid bedömningen av sannolikheten för bedrägerier bör man slutligen ha en mer konservativ hållning som tar hänsyn till principen om nolltolerans.

### **2.2.2. Metod för bedömning av bedrägeririsker**

Hantering av risker bör inledas med skapandet av en detaljerad förteckning över de verksamheter och de viktigaste processer som utförs inom de förvaltande myndigheterna. Förteckningen kan omfatta relationerna till och sätten att kommunicera med andra enheter. Riskerna ska definieras noggrant och förstås och förklaras tydligt. Analysmetoderna kan därför inbegripa diskussioner med kollegor, workshoppar, frågeformulär osv.

Bedömningen av bedrägeririsker är en kontinuerlig process som omfattar följande faser:

- ✓ Kartläggning och fastställande av bedrägeririsker.
- ✓ Bedömning och rangordning av de bedrägeririsker som konstateras.
- ✓ Planering, genomförande och översyn av förebyggande och korrigerande åtgärder.

#### **2.2.2.1. Kartläggning och fastställande av bedrägeririsker**

Bedrägeririsker kan kartläggas och bedömas på grundval av kunskaper från tidigare fall av bedrägeri med EU-medel och utifrån allmänt kända och återkommande typer av bedrägerier. Bedömningen av bedrägeririsker bör grunda sig på sakliga bevis, vilket innebär att den bör vara opartisk och oberoende.

Man kan utföra en analys av historiska uppgifter, där information om oriktigheter och bedrägerier som redan har inträffat analyseras utifrån följande kriterier:

- Typer av program eller kontrakt (dvs. tekniskt stöd, bidrag).
- Kontraktsvärde.
- Projektets varaktighet.
- Fas i projektet eller processen (dvs. urval av sökande, genomförande och kontroll av verksamheten, attestering och utbetalningar).

- Typ av verksamhet som finansieras inom ramen för projektet.
- Geografisk lokalisering.
- Typ av stödmottagare osv.

För var och en av ovannämnda kriterier bör ett antal fall av oriktigheter eller (misstänkta) bedrägerier beräknas. En sådan analys gör det möjligt att fastställa de processer som innebär störst risker eller en profil för riskfyllda projekt. En profil för riskfyllda projekt kan innehålla en kombination av olika kriterier, vilket följande bild ger exempel på:

ORIKTIGHETER/BEDRÄGERIER PER TYP AV STÖDMOTTAGARE/TERRITORIELL ENHET				
		Typ av stödmottagare		
		Offentlig förvaltning	Icke-statlig organisation	Litet eller medelstort företag
Territoriell enhet	Enhet 1			
	Enhet 2			
	Enhet 3			
	Enhet 4			
	Enhet 5			

	<i>Oriktigheter/bedrägerier inom kategorin har förekommit i mer än 50 % av fallen.</i>
	<i>Oriktigheter/bedrägerier inom kategorin har förekommit i 25–50 % av fallen.</i>
	<i>Oriktigheter/bedrägerier inom kategorin har förekommit i mindre än 25 % av fallen.</i>

När man fastställer risker bör man vara noggrann med hur de beskrivs. Det är viktigt för att kunna definiera den lämpligaste kontrollen. Det måste framgå tydligt vad som är orsak till risken och vad som är följderna av den.

Följande parametrar bör beaktas när man fastställer risker:

- ✓ Riskens negativa effekt på budget, anseende eller mål måste vara uppenbar.
- ✓ Risk innefattar ett inslag av osäkerhet.
- ✓ Risken bör beskrivas som en möjlig händelse, inte ett negativt tillstånd. Ett negativt tillstånd är inte en risk, utan ett problem som kan ha negativa följder.
- ✓ Uppgift om förekomst eller avsaknad av kontroller bör undvikas.
- ✓ Risker bör inte beskrivas som motsatsen till en verksamhetsprocess (försenad, ineffektiv eller olaglig). Riskbeskrivningen bör innehålla orsaken till risken.
- ✓ Man bör hålla distans till organisatoriska antaganden, eftersom de innebär antydningar om otillräcklig planering (till exempel brist på personal).

Resultatet av analysen kan användas som underlag för självbedömningar av exponeringen för bedrägeririsker. Slutmålet för bedömningen av bedrägeririsker är att upprätta en rangordningslista som innehåller alla de risker som en organisation kan exponeras för. En förteckning med konstaterade risker ordnad efter deras betydelse gör det möjligt att vidta passande metoder för att hantera riskerna på lämplig hierarkisk nivå.

För att underlätta kartläggning och fastställande av risker finns en icke uttömmande förteckning över bedrägeririsker och deras orsaker och följder i **Bilaga 4 – Bedrägeririsker**.

Det är även lämpligt att ta hänsyn till följande parametrar när man kartlägger och bedömer risker:

- ✓ Vid offentliga upphandlingar, i synnerhet i utvärderings- och urvalsfasen, finns oftast en stark intern kontroll hos de nationella myndigheter som förvaltar och övervakar de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Bedrägerier förekommer därför vanligtvis före och efter de faserna (t.ex. upphandlande personal som röjer konfidentiell information eller manipulerar upphandlingen, eller avtalsbrott). I relationer mellan stödmottagarna och tredje parter är riskerna större.
- ✓ Risken för bedrägerier ökar i direkt proportion till stödets storlek och andel av kostnaden och till insatsens omfattning.
- ✓ Riskerna är också högre i de mindre medlemsstaterna, eftersom det är troligare att de olika berörda parterna (stödmottagare, tjänstemän, anbudsgivare) har något slags relation till varandra. Problemet med ”svängdörrar” är dessutom högre (en situation där tjänstemän lämnar den offentliga sektorn för att arbeta i den privata sektorn och vice versa, eller när konsulter arbetar för olika organisationer som är verksamma inom samma område). Det kan även hända att tjänstemän är involverade i projekten.

Utöver de risker som påverkar processer inom programförvaltningen bör man identifiera risker som kan påverka hur sambandscentralen för bedrägeribekämpning fungerar, t.ex. risken för att bedrägerier inte rapporteras och hanteras på lämpligt sätt. En icke uttömmande förteckning över dessa risker finns i **Bilaga 5 – Risker kopplade till funktionen hos sambandscentralen för bedrägeribekämpning**.

#### **2.2.2.2. Bedömning och rangordning av de bedrägeririsker som konstateras**

När riskerna fastställts bör de bedömas med hänsyn till vilka kontroller som finns på plats för att minska dem.

Bedömningen utgår från följande två indikatorer:

- ✓ Sannolikheten för förekomst av bedrägerier (sannolikhet): möjligheten eller sannolikheten för att en risk ska inträffa, vilket bestämmer möjligheten för ett visst utfall.
- ✓ Bedrägeriets påverkan om det inträffar (effekt): de effekter eller följder som uppstår om en viss risk inträffar. Påverkan är effekten på de förväntade målen (resultaten) och kan bero på typen av risk (positiv eller negativ). Indikatorer för riskernas påverkan bör ta hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna, påverkan på verksamheter, förtroendet för organisationen, behov av ytterligare resurser och repeterbarhet under referensperioden.

Sannolikheten för att bedrägerier inträffar kan bedömas enligt följande:

Värdering	Sannolikhet	Betydelse
1	Låg	Sannolikheten för att risken inträffar är nästan obefintlig eller mycket låg, och det finns endast ett fåtal fall där risken verkligen har inträffat i praktiken.
2	Medelhög	Sannolikheten för att risken inträffar styrks av tidigare händelser, och det finns kännedom om de händelser som inträffat.
3	Hög	Sannolikheten för att risken inträffar styrks av tydliga och återkommande händelser och kännedomen om att händelserna har inträffat.

Bedrägeriernas påverkan om de inträffar kan bedömas enligt följande:

Värdering	Effekt	Betydelse
1	Låg	Pågående och planerade verksamheter hindras inte eller i ytterst liten omfattning om risken inträffar, och det finns inget behov av ytterligare resurser. Det går långsamt att vinna allmänhetens förtroende om risken inträffar, och allmänhetens inställning blir delvis negativ.
2	Medelhög	Verksamheterna hindras i stor utsträckning om risken uppstår, och det kan vara nödvändigt att investera ytterligare resurser för att säkerställa att målen uppnås. Allmänhetens förtroende går delvis förlorat om risken inträffar, och mediernas inställning blir negativ.
3	Hög	Verksamheterna hindras i stor utsträckning om risken uppstår, och ytterligare betydande resurser krävs för att säkerställa att målen uppnås. Den här kategorin används också om det inte är möjligt att uppfylla de fastställda målen. Allmänhetens förtroende går till stor del förlorat om risken inträffar, och det uppstår påtryckningar från allmänheten om att ledningen ska avgå.

De interna kontrollsystemen hos de nationella myndigheter som förvaltar och övervakar de europeiska struktur- och investeringsfonderna bör garantera ett starkt skydd av EU:s och nationella ekonomiska intressen. Sannolikheten för att bedrägerier skulle inträffa borde därför i teorin vara liten. Den viktigaste aspekten att inrikta sig på vid bedömningen av bedrägeririsker är därför deras påverkan och omfattningen av den potentiella skada de orsakar (effekten). Som framgår av tabellen med riktlinjer för att bedöma effekterna kan skadan påverka organisationens anseende, ekonomi eller struktur och organisation.

**Rangordningen av bedrägeririsker** innebär att riskerna rangordnas utifrån den totala riskexponeringen och typen av risker.

Den totala riskexponeringen beräknas genom att sannolikheten multipliceras med effekten. Beräkningen kan ge följande resultat och tolkning:

		Sannolikhet		
		1	2	3
Effekt	1	1	2	3
	2	2	4	6
	3	3	6	9

6, 9	Kritisk
3, 4	Betydande
1, 2	Acceptabel

De viktigaste bedrägeririskerna (som kategoriserats som betydande eller kritiska) bör prioriteras i riskhanteringen.

Varje institution bör utarbeta en handlingsplan för att minska de konstaterade riskerna. Handlingsplanen bör innehålla följande: risknummer, riskbeskrivning, riskbegränsande åtgärd, riskindikator, ansvarig avdelning eller funktion, tidsfrist, status för genomförande, datum för uppföljning.

Åtgärder som anges i handlingsplaner för olika institutioner ska ingå i den handlingsplan som åtföljer den nationella strategin för bedrägeribekämpning.

### 2.2.3. Kartläggning och bedömning av bedrägeririsker i praktiken

Kartläggningen av bedrägeririsker kan utföras på olika sätt.

En metod är att organisera en arbetsgrupp (en grupp för bedömning av bedrägeririsker) som har till uppgift att identifiera bedrägeririsker och ta fram ett verktyg för att bedöma de risker som fastställs. Användningen av verktyget kan utökas i efterhand, under bedömningsfasen, genom att ytterligare risker som identifierats av bedömare läggs till.

Vid kartläggningen av risker är det viktigt att analysera orsakerna till riskerna, eftersom de riskbegränsande åtgärderna bör inriktas mot riskernas orsaker. Orsaken till en risk bör finnas med i riskbeskrivningen.

Ett annat tillvägagångssätt liknar det som används vid sedvanlig riskbedömning och innebär att varningsformulär samlas in från den förvaltande myndighetens anställda för att kunna identifiera riskerna. Metoden beskrivs utförligare nedan.

All personal i den förvaltande myndigheten bör på riskhanterarens begäran eller närhelst en risk har konstaterats fylla i ett **varningsformulär** som innehåller en preliminär riskbedömning på grundval av de två parametrar som anges ovan (sannolikhet och effekt). Kombinationen av uppskattad sannolikhet och uppskattad effekt ger den riskexponeringsnivå som riskprofilen grundar sig på. Varningsformulären bör skickas till riskhanteraren.

Huvudinnehållet i **varningsformuläret** kan vara det som redovisas i **Bilaga 6 – Huvudinnehåll i varningsformuläret**.

Gruppen för bedömning av bedrägeririsker samlar därefter in varningsformulären och följer samma förfarande som i den preliminära riskbedömningen: gruppen anger sin egen



uppfattning om sannolikhet och effekt för varje risk – utifrån samma skala – och beslutar om risken är ”relevant”, ”inte irrelevant” (varpå varningsformuläret arkiveras) eller om ”mer information krävs”.

Riskbedömningen i sig består av följande steg: 1) en kvantifiering av bruttorisken (risknivån före den förvaltande myndighetens kontroller har satts in), 2) bedömning av hur effektiva de befintliga kontrollerna är för att minska bruttorisken samt bedömning av nettorisker/kvarstående risker (risknivån efter insatta kontroller, beroende av deras effektivitet), 3) bedömning av hur effektiva de kontroller som planeras för att minska nettorisker/kvarstående risker, 4) fastställande av målrisk (den risk som bedöms som acceptabel/tillåten av den förvaltande myndigheten efter att alla kontroller/verifieringar har satts in och är i kraft).

De konstaterade riskerna registreras i **riskregistret**.

**Riskregistret** är ett internt dokument och ett uppföljningsverktyg för varje organ. Det kan innehålla följande: risknummer, riskbeskrivning, sannolikheten att risken inträffar, riskens effekt, riskbegränsande åtgärder, ansvarig avdelning eller funktion, tidsfrist, kommentar om statusen för genomförande av åtgärden och kommentar om huruvida risken är åtgärdad. Det bör uppdateras regelbundet (en eller två gånger om året eller baserat på hur risken utvecklas) för att kontrollera om de riskbegränsande åtgärderna har genomförts och om förväntade resultat har uppnåtts. Ett riskregister kan utformas enligt modellen i **Bilaga 7 – Riskregister**.

Under **bedömningsprocessen** ska gruppen för bedömning av bedrägeririsker, förutom att kvantifiera riskerna utifrån sannolikhet och effekt, göra följande:

- ✓ Definiera åtgärder för att hantera riskerna (åtgärder som ska genomföras av chefer och ledning).
- ✓ Ange ansvariga för riskhanteringsåtgärderna.
- ✓ Fastställa tidsfrister osv.

Som nämnts ovan ingår all denna information i **riskregistret**.

Gruppen för bedömning av bedrägeririsker kan besluta att utfärda varningar till de institutioner man samarbetar med vid högrisksituationer.

Samtidigt bör en **inledande avsiktsförklaring** från den högsta nivån i de förvaltande myndigheterna tas fram för att redan från början visa på beslutsamheten att bekämpa bedrägerier, samt en **framstegsrapport** (den inledande avsiktsförklaringen bör vara enklare än den årliga framstegsrapporten, så att det är lättare att följa den och förstå den förvaltande myndighetens anvisningar om åtgärder för bedrägeribekämpning).

Huvudinnehållet i den inledande avsiktsförklaringen kan vara de som redovisas i **Bilaga 8 – Huvudinnehåll i den inledande avsiktsförklaringen**.

### **2.2.3.1. Bedömning av bedrägeririsken i den gemensamma jordbrukspolitikens budget**

Ett praktiskt användbart dokument utfärdades 2016 av bedrägeribekämpningsrådgivaren vid generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (Europeiska kommissionen), *Assessment of the risk of fraud and other serious irregularities to the detriment of the CAP budget* (bedömning av risken för bedrägerier och andra allvarliga oriktigheter som skadar den gemensamma jordbrukspolitikens budget). Detta nya dokument innehåller underlag för riskbedömningar som utförs av medlemsstater och kandidatländer och förslag till möjliga riskbegränsande åtgärder. Det innehåller följande:

- ✓ Externa bedrägeririsker: bedrägerier och andra allvarliga oriktigheter som begåtts av slutmottagarna inom den gemensamma jordbrukspolitikens budget.
- ✓ Interna bedrägeririsker: bedrägerier och andra allvarliga oriktigheter som begåtts av personal vid nationella myndigheter som deltar i förvaltningen av medel inom den gemensamma jordbrukspolitikens.
- ✓ Konkreta riskbegränsande åtgärder, listade per risktyp.

Även om begränsningen av externa bedrägeririsker (bl.a. genom förebyggande, upptäckt och korrigerande) ligger hos förvaltande myndigheter och utbetalande organ i medlemsstaterna har ett antal åtgärder och insatser på EU-nivå<sup>12</sup> redan bidragit till att minska den här typen av risker för bedrägeri. Europeiska kommissionen hjälper också utbetalande organ och förvaltande myndigheter, liksom berörda organ i kandidatländer, att genomföra de nya bestämmelserna om bedrägeribekämpning på ett ändamålsenligt och effektivt sätt genom att utfärda anvisningar och ordna seminarier om bedrägeribekämpning i medlemsstaterna.

### **2.2.4. It-verktyg för riskidentifiering**

It-verktyg utgör i dag värdefulla verktyg för att analysera bedrägerityper och för att identifiera sektorer med hög risk för bedrägerier. Databaser, datautvinning och verktyg för riskbedömning bör användas i stor utsträckning om de är tillgängliga.

Den roll som förvaltande myndigheter och utbetalande organ spelar för att upptäcka bedrägerier har vuxit sedan 2012, och kommer att stärkas under kommande år i enlighet med den nya rättsliga ramen för programperioden 2014–2020. Med tanke på komplexiteten i de insatser som hanteras och de det stora antalet berörda stödmottagare uppmanas förvaltande myndigheter, utbetalande organ och revisions- och kontrollmyndigheter att planera och koncentrera sina revisioner och kontrollaktiviteter med hjälp av it-verktyg för risk- och resultatanalys, såsom Arachne, IMS, verktyget för bedömning av bedrägeririsker (som utvecklats av Europeiska kommissionen) eller andra jämförbara nationella alternativ.

Kommissionen anser att en systematisk och effektiv användning av lämpliga it-verktyg hjälper de nationella myndigheterna att uppfylla bland annat de särskilda

---

<sup>12</sup> Förordning (EU) nr 1306/2013, kommissionens delegerade förordning (EU) nr 907/2014 och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014.

bestämmelser om bedrägeribekämpning i den nya rättsliga ramen för perioden 2014–2020 och därefter.

#### **2.2.4.1. Irregularities Management System (IMS)**

För att EU:s ekonomiska intressen ska skyddas fastställs i unionslagstiftningen rapporteringskrav för unionens ekonomiska stöd inom olika områden. Medlemsstater, kandidatländer och potentiella kandidatländer måste regelbundet lämna rapporter om de oriktigheter som upptäckts, vilka belopp som berörs och hur de relaterade administrativa och rättsliga förfarandena framskrider.

Rapporteringskyldigheten ligger hos medlemsstaterna inom alla sektorer av unionens budget som förvaltas direkt av medlemsstaterna (europeiska struktur- och investeringsfonderna, jordbruk, Asyl-, migrations- och integrationsfonden/Fonden för inre säkerhet, fiskeri, fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt) eller av kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna (föranslutningsinstrument).

Enligt EU:s rapporteringskrav<sup>13</sup> ska medlemsstater, kandidatländer och potentiella kandidatländer rapportera oriktigheter i samband med dessa medel (både bedrägerier och andra oriktigheter) till Europeiska kommissionen (Olaf) via *Irregularity Management System (IMS)* en gång i kvartalet i fråga om delad förvaltning och utan dröjsmål när det rör föranslutningsstöd.

Uppgifterna används för att utföra riskanalyser, utarbeta rapporter och utveckla system för tidig varning som hjälper till att identifiera riskerna på ett effektivt sätt. Analyser av resultaten av medlemsstaternas åtgärder hjälper även kommissionen att förbättra bedrägerisäkringen av unionslagstiftningen.

Utöver att vara ett verktyg för att åstadkomma en sund ekonomisk förvaltning är rapporteringen av bedrägerier och andra oriktigheter också ett redskap för allmänheten, Europaparlamentet och medlemsstaterna för att skaffa sig information om kampen mot bedrägerier. Uppgifterna är ett underlag för rapporten om skydd av EU:s ekonomiska intressen enligt artikel 325 i EUF-fördraget.

##### **1) Rapporteringsverktyg**

IMS-verktyget används främst som ett rapporteringsverktyg. Det har mer än 3 200 användare i medlemsstaterna, kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna. *Irregularities Management System* utgör en unik databas för att samla detaljerad information om oriktigheter och bedrägerier.

IMS innehåller detaljerad information om

- ✓ stödåtgärden, såsom fond, program, projekt och budgetpost,
- ✓ ekonomiska konsekvenser (utgifter och felaktigt belopp/bedrägeribelopp),

---

<sup>13</sup> En sammanfattning av den rättsliga ramen för rapporteringskyldigheten finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015*, följedokument till rapporten om skydd av EU:s ekonomiska intressen (SWD(2016) 237 final), [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology\\_statistical\\_evaluation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf).

- ✓ personer eller enheter som är inblandade (som har begått oriktigheten/bedrägeriet),
- ✓ hur oriktigheten/bedrägeriet har begåtts (tillvägagångssätt),
- ✓ när oriktigheten/bedrägeriet begicks,
- ✓ var oriktigheten/bedrägeriet begicks,
- ✓ tillvägagångssätt för att upptäcka oriktigheten/bedrägeriet,
- ✓ uppföljning av ärendet (administrativ, rättslig eller straffrättslig uppföljning),
- ✓ förelagda påföljder.

Rapporteringsystemet har varit i funktion i många år, och den mängd uppgifter som samlats in med hjälp av det är av mycket stor betydelse för både Europeiska kommissionen (Olaf) och de rapporterande länderna. Det gör det lättare att skaffa bättre kunskap om olika typer av oriktigheter och bedrägerier, om bedrägerityper, ekonomiska följder, personer som är inblandade, upptäcktsmetoder osv. Denna kunskap kan användas för att hitta de mest sårbara budgetområdena och på så sätt vidta lämpliga åtgärder för att minska riskerna. Det kan också bidra till att öka medvetenheten om bedrägerier bland personal som hanterar EU-finansiering.

I det avseendet är IMS inte bara ett rapporteringsverktyg, utan även ett analysverktyg.

## **2) Analysverktyg**

IMS är den största databasen om bedrägerier i Europa och kan användas för analys av bedrägerier. Sedan den senaste versionen av IMS-verktyget släpptes i april 2016 ger det även möjlighet att utföra sektorsövergripande analyser, eftersom de inrapporterade uppgifterna numera struktureras på samma sätt för alla sektorer med delad förvaltning. I vissa medlemsstater används IMS redan för att integrera uppgifter på lokal nivå i syfte att förbättra analysen av risknivåer (t.ex. i Italien).

Analysen från kommissionen i rapporten om skydd av EU:s ekonomiska intressen<sup>14</sup> är i huvudsak baserad på oriktigheter som rapporterats via IMS. Ett nytt inbyggt analysverktyg kommer att bli tillgängligt för de rapporterande länderna (planerat till 2017), vilket ytterligare kommer att öka analysmöjligheterna. Alla analyser baserade på uppgifter i IMS (även i kombination med annan data) är särskilt värdefulla vid bekämpning av bedrägerier och oriktigheter som skadar både EU:s och de nationella ekonomiska intressena.

### **2.2.4.2. Riskbedömningsverktyget Arachne**

Kommissionen har utvecklat verktyget Arachne<sup>15</sup>, ett integrerat it-verktyg för datautvinning och databerikning, i syfte att stödja förvaltande myndigheter och förmedlande organ i deras administrativa kontroller och förvaltningskontroller av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska socialfonden. Det är ett kraftfullt

<sup>14</sup> Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om skydd av EU:s ekonomiska intressen – bedrägeribekämpning,

[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_sv](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_sv).

<sup>15</sup> Mer information finns i användningsavtalet för Arachne V1.0 – 2016-01-07,

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>.

riskbedömningsverktyg som hjälper till att förebygga och upptäcka felaktigheter och oriktigheter bland projekt, stödmottagare, kontrakt och kontraktsparter.

Verktyget kan vara till hjälp för att utföra förbättrade förhandskontroller innan bidragsöverenskommelser och avtal undertecknas på grundval av de beräknade riskindikatorerna och släktskapsdiagram. Genom Arachne kan man få systematiska riskbaserade uppgifter om projekt, stödmottagare, kontraktsparter och underleverantörer under urvals-, godkännande- och genomförandefaserna i insatserna. På så sätt är det vid urval och godkännande möjligt att identifiera risker för intressekonflikter, bristande efterlevnad av reglerna om statligt stöd eller kring företagens operativa, administrativa och finansiella förmåga att genomföra insatser som samfinansieras av EU. Under genomförandet av insatserna ger flera riskindikatorer värdefulla varningar om eventuella fel eller oriktigheter inom kontrollområden som offentlig upphandling, insatsernas stödberättigande, koncentration av projekt och berörda parter, och resultatindikatorer.

Arachne är tillgängligt för alla medlemsstater. Om den förvaltande myndigheten beslutar att använda verktyget kan kommissionen ge tekniskt stöd vid införandet och utbildning för användarna. Användningen av verktyget är visserligen frivillig men rekommenderas, eftersom det kan utgöra en effektiv och proportionell åtgärd för bedrägeribekämpning, särskilt mot bakgrund av artikel 125.4 c i förordning (EU) nr 1303/2013, som nämns ovan.

#### **2.2.4.3. Nationella databaser för bedrägeribekämpning**

##### **EXEMPEL**

##### ***Databas för bedrägeribekämpning i Italien***

*Den centrala sambandscentralen för bedrägeribekämpning i Italien har planerat att utveckla en särskild programvara som kallas D.N.A. (den nationella databasen för bedrägeribekämpning) i syfte att väsentligt stärka de åtgärder för bedrägeribekämpning som innebär förluster för EU:s budget.*

*Det sker i enlighet med de nya bestämmelserna för EU-medel för programperioden 2014–2020, där det krävs att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga bedrägerier, eventuellt genom utveckling av it-verktyg. För att uppnå detta ska programvaran för bedrägeribekämpning utformas så att*

- ♦ alla individuella och kombinerade uppgifter om finansieringsflöden för projekt eller relevanta geografiska områden görs tillgängliga för tillsynsmyndigheter (ministerier eller regioner),*
- ♦ en riskanalys kan utföras på en rent operativ nivå och som syftar till att bekämpa bedrägerier.*

#### **1) Funktioner och uppbyggnad hos den nationella it-applikationen för bedrägeribekämpning**

Den nationella it-applikationen för bedrägeribekämpning bör utgöras av en **gemensam plattform** som sammanställer uppgifter från olika källor. De uppgifter som ingår i applikationen bör komma från två typer av källor: informationsdatabaser och verksamhetsdatabaser.

**Informationsdatabaserna** innehåller uppgifter från de förvaltande myndigheterna (eller organen) om användning av och riktning för finansieringsflöden som omfattar EU-medel. Systemet bör kunna ta fram följande information:

- ✓ Stöd från operativa program som finansieras genom strukturfonderna: uppgifter som sammanställts av ekonomi- och finansministeriet eller annan behörig myndighet (t.ex. *Banca Dati Unitaria centrale*, den gemensamma centrala databasen i Italien).
- ✓ Finansiering från den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken: uppgifter som samlats in av ministeriet för jordbruks-, livsmedels- och skogsbruksfrågor och av byrån för utbetalning av jordbruksstöd eller annan behörig myndighet (t.ex. *Sistema Informativo Agricolo Nazionale, SIAN*), det nationella systemet för jordbruksinformation i Italien).
- ✓ Information om oriktigheter och bedrägerier som medfört förluster för EU:s budget och som samlats in av de bedrägeribekämpande organen i varje medlemsstat och registrerats i *Irregularity Management System (IMS)*, som förvaltas av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning i Europeiska kommissionen (Olaf).
- ✓ Ytterligare uppgifter om förvaltningen av EU-medel som används av regioner eller andra lokala myndigheter (t.ex. *Sistemi Informativi Locali*, det lokala informationssystemet i Italien).

**Verksamhetsdatabaserna** innehåller uppgifter som har dubbelkontrollerats och kombinerats med data i informationsdatabaserna för att riskanalyser ska kunna utföras. Verksamhetsdatabaserna bör omfatta följande:

- ✓ Databas med skatteuppgifter för de potentiella mottagarna av finansiering.
- ✓ Databas med företagsinformation och finansiella uppgifter om företag.
- ✓ Register över tidigare fällande domar för vissa typer av brott (bedrägeri mot staten, korruption, brott i offentliga upphandlingsförfaranden osv.) som omfattar fysiska och juridiska personer.
- ✓ Register över tidigare förluster inom det offentligt finansierade området som kan hänföras till fysiska eller juridiska personer.

Uppgifter från dessa databaser ska uppdateras regelbundet i enlighet med i förväg fastställda tidsfrister, som kan skilja sig åt mellan de olika databaserna.

## **2) Databasernas funktioner**

När uppgifter från de ovannämnda databaserna har hämtats ska systemet kunna utföra en rad beräkningar med hjälp av särskilda fördefinierade funktioner. Funktionerna kan delas in i två kategorier: analysfunktioner och informationsfunktioner.

### **A) Analysfunktioner**

Analysfunktionerna skulle kunna omfatta sammanhangsanalyser, riskanalyser och rapporter om den databearbetning och dubbelkontroll som analysprogramvaran utför. Syftet är att kunna ge en tydlig bild av hur EU:s finansiering är fördelad över landet och att kunna identifiera enskilda fall där det finns tecken på avvikelser som skulle kunna få operativa konsekvenser.

Den första funktionen är **kontextanalys**, genom vilken särskilda kombinationer av uppgifter som bara finns i informationsdatabaserna tas fram (framför allt i de gemensamma databaser som förvaltas av ekonomi- och finansministeriet, jordbruksministeriet och regionala förvaltningar).

Funktionen ger en allmän överblick över målen för och användningen av finansieringsflöden i hela Italien. Analysen tar sin utgångspunkt från en automatisk gruppering av finansierade projekt baserat på vilken fond som används, typ av stödmottagare, lokalisering och projekttyp. Om man till exempel använder filter för år och region skulle systemet skapa en sammanfattning (i diagram- eller tabellformat) av alla projekt som finansierats under året och vilka regioner som valts ut för varje typ av fond.

Resultatet skulle kunna förfinas ytterligare med hjälp av relevanta sökfilter, som bland annat skapar en trädanalys som visar resultatet för var och en av de sökinställningar som använts.

Om man till exempel börjar med projekt som finansierats av Europeiska socialfonden inom en viss region skulle ett ”geografiskt” filter kunna anges för att skapa ett värde för varje enskild provins i regionen (mer detaljerade uppgifter skulle kunna fås genom att samma filter används för att se hur projekten är fördelade mellan enskilda kommuner).

En annan funktion som bedrägeribekämpningsplattformen skulle kunna tillhandahålla är **riskanalys**, som skulle kunna ta fram förteckningar över de mottagare av offentliga medel som skulle kunna innebära en risk för oriktigheter.

Systemet skulle kunna beräkna risken i fråga om både personer och företag genom att jämföra enskilda subjektiva profiler med särskilda faktorer som angavs när plattformen sattes upp.

För varje mottagare av EU-finansiering som är registrerad bör bedrägeribekämpningssystemet beräkna ett ”övergripande riskindex” med hjälp av den viktade kombinationen av likartade inställningskategorier. Systemet skulle till exempel kunna ställas in så att fem kategorier med förvalda inställningar används för att beräkna den risk som mottagaren av finansiering utgör:

- ✓ Tidigare fällande domar, som innebär tidigare fällande domar (gentemot den potentiella mottagaren av finansiering) för bedrägeri som medför förluster för EU:s budget eller den nationella budgeten.
- ✓ Systemet skulle också kunna ha möjlighet att identifiera tidigare fällande domar för andra typer av brott som kan betraktas som nära förknippade med bedrägerier som medför förluster för EU:s budget och den nationella budgeten, till exempel brott mot den offentliga förvaltningen (korruption och mutor), skattebrott och penningtvätt, som även innefattar intäkter från organiserad brottslighet.



- ✓ Register över tidigare ekonomiska förluster som orsakats och som pekar ut eventuella tidigare fall (som rör den potentiella mottagaren av finansiering).
- ✓ Skatterisk, där alla oriktigheter och överträdelser i fråga om skatter beaktas, till exempel underlåtenhet att lämna in de deklARATIONER som krävs enligt skattelagstiftningen eller i de fall då en fysisk eller juridisk person har gjort finansiella transaktioner med utlandet.
- ✓ Finansieringsrisk, som anger hur ofta samma fysiska och juridiska person har haft tillgång till finansiering från EU:s budget och huruvida det stödmottagande företags säte inte överensstämmer med den region där det finansierade projektet genomförs.
- ✓ Företagsrisk, som omfattar en bedömning av aspekter som tyder på avvikelser i fråga om företagsstruktur och aktieinnehav. Detta rör fall av aktieinnehav i ekonomisk verksamhet som finansieras eller upphör en kort tid efter mottagandet av utbetalningar.

Dessa parametrar bör beaktas för de personer som är föremål för kontroller och för andra personer med anknytning till dessa, till exempel de familjemedlemmar som bor tillsammans med dem eller befattningshavare i dotterföretag.

Resultatet i rapporten bör presenteras antingen i diagramform eller med namnen angivna i rött, gult eller grönt i enlighet med risknivån, eller i form av en procentsats som anger risknivån för de berörda personerna.

**Särskilda riskanalyserapporter** kan genereras automatiskt av bedrägeribekämpningssystemet. Dessa rapporter tar hänsyn till de särskilda fall av risker som tagits fram på grundval av praktiska erfarenheter inom sektorn. Följande är några exempel på särskilda riskanalyserapporter:

- ✓ *Förluster för EU:s budget:* Rapporten bör, i ett format som är lämpligt för varje mottagare, ange antal anmälda bedrägerier riktade mot EU och det totala antalet anmälda bedrägerier, vilket visar benägenheten att begå brott på det här området.
- ✓ *Lokalisering av projekt/Lokalisering av mark:* Rapporten skulle kunna innehålla alla mottagare av EU-finansiering som har sitt säte i en annan region än den där projektet eller marken (i fråga om finansiering inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken) är lokaliserad.
- ✓ *Onormala omständigheter:* I övriga fall skulle systemet kunna flagga för tecken på potentiella oriktigheter, som därmed skulle kunna granskas noggrannare i verksamheten. En *rapport om dubbelfakturering* skulle till exempel kunna peka ut vilka personer som tycks ha använt samma utgiftsunderlag (för fakturering) i mer än ett offentligt finansierat projekt.

### **B) Informationsfunktioner**

Informationsfunktionerna, bland annat en flik för anpassad sökning och profil, skulle i huvudsak användas för att leta fram information, eftersom de på ett koncist och organiserat sätt skulle presentera alla uppgifter om de personer som finns registrerade i systemet.



En **personanpassad sökfunktion** bör vara en av informationsfunktionerna. Den skulle göra det möjligt för användaren att söka genom att välja (i relevanta paneler) olika fördefinierade inställningar, t.ex.

- ✓ projektets geografiska omfattning,
- ✓ stödmottagarens bosättningsort,
- ✓ skattetekod/registreringsnummer för mervärdesskatt.

**Profilfliken** bör ge en fullständig rapport om vilken information som finns om de personer som är registrerade i systemet, även deras riskkategorier. Rapporten bör kunna tas fram genom att man anger skattetekod eller registreringsnummer för mervärdesskatt i lämpligt fält eller genom att man klickar på länkar i det analysverktyg som beskrivs ovan.

Uppgifterna i rapporten bör vara uppdelade ämnesvis i olika avdelningar på ett sätt som underlättar navigering och kan anpassas efter användarens krav. Finansieringsavsnittet bör till exempel innehålla information om det totala antal finansieringsbidrag som en viss fysisk eller juridisk person mottagit och finansieringens totalbelopp. Beloppet ska sedan delas upp på alla år personen har tagit emot utbetalningar.

Det bör noteras att bedrägeribekämpningssystemets kärna måste vara profilfliken, som genom att ta fram och sammanställa uppgifter om de registrerade personerna gör systemet till ett slags ”register” över mottagare av EU-finansiering.

#### **2.2.5. Källor till information för riskkartläggning**

Medlemsstaterna har tillgång till ett brett urval av dokument som utarbetas på nationell och internationell nivå varje år. OECD, Internationella valutafonden, Världsbanken, Europeiska kommissionen och Europaparlamentet utfärdar ett flertal rapporter som kan vara till hjälp för medlemsstaterna.

Några av de senaste dokumenten som kan vara av intresse är

- kommissionens årliga rapporter om skyddet av EU:s ekonomiska intressen,
- särskilda dokument, till exempel listor med varningar (”röda flaggor”)<sup>16</sup>, vägledning om intressekonflikter och förfalskade dokument, handbok om revisorsrollen osv.,
- Olafs sammanställning av oidentifierade ärenden om strukturåtgärder (2011),
- revisionsberättelser från kommissionens revisorer,
- revisionsberättelser från Europeiska revisionsrätten,
- revisionsberättelser från de nationella revisionsmyndigheterna,
- resultatet av förvaltande myndigheters verifieringskontroller,
- EU-rapporter såsom EU:s rapport om insatserna mot korruption,
- PriceWaterhouseCoopers undersökning av kostnaderna för korruption i samband med offentlig upphandling,

---

<sup>16</sup> En röd flagga är en indikation om potentiellt bedrägeri, korruption osv. Det är en signal att något inte är som det ska och kan kräva ytterligare utredning.

- vägledningar om yrkesnormer som utfärdas av IASB (internationella revisionsstandarder) för bedömning/revision av kontrollåtgärder och risker och förfaranden i kontrollmiljön,
- nationella portaler för offentlig upphandling,
- gällande nationell rätt,
- regleringsorganens regelverk för anonym rapportering av missförhållanden, bedrägeri och korruption.

Andra källor kan också vara användbara, till exempel frågeformulär, workshoppar och möten med ansvariga personer och anställda, seminarier/konferenser/arrangemang för utbyte av god praxis på nationell eller internationell nivå.

## 3. Utarbetandefas

### 3.1. Fastställande av målen

I det här avsnittet beskrivs hur målen i den nationella strategin för bedrägeribekämpning fastställs, dvs. hur man utformar åtgärder som kan genomföras för att uppnå målen och resultatindikatorerna som används för att mäta resultatet av genomförandet. Målen i strategin för bedrägeribekämpning utgör i sig medlemsstatens färdplan för kampen mot bedrägerier inom budgetens kostnads- och intäktssida för de kommande åren.

Målen bör vara direkt och logiskt kopplade till resultaten i lägesrapporten och till resultaten av den bedömning av bedrägeririsker som utfördes under den förberedande fasen. De bör också ta hänsyn till medlemsstatens övergripande nationella prioriteringar inom budgetens kostnads- och intäktssida och inom bedrägeribekämpningen. Det innebär att målen också bör ha sitt ursprung i eller åtminstone vara kopplade till en eventuell nationell strategi för bedrägeri- eller korruptionsbekämpning, om en sådan redan har införts. Sist men inte minst bör de också överensstämma med EU:s rekommendationer.

Målen bör vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska/relevanta och tidsatta (Smart). De bör inte vara alltför många om det ska vara möjligt att göra en lämplig och realistisk uppföljning av den nationella strategin för bedrägeribekämpning. De ska tydligt ange och visa de prioriteringar som medlemsstaten har gjort i kampen mot bedrägerier. Målen bör vara realistiska med hänsyn till tillgängliga resurser.

Varje mål bör formuleras med aktiva ord och peka ut den väg som ska följas. En målformulering som ”kapacitetsuppbyggnad” är inte meningsfullt. En formulering som ”förbättring av den administrativa förmågan för att effektivare kunna bekämpa bedrägerier som skadar EU:s och medlemsstaternas budget” uttrycker målet bättre.

Målen bör omfatta alla faser i bedrägeribekämpningsarbetet. Det är viktigt att behandla varje fas: förebyggande, upptäckt, utredning och lagföring, samt återkrav och påföljder. Faserna i bedrägeribekämpningen är emellertid inte isolerade, utan nära sammanlänkade. Det är lika viktigt att se till att informationsflödet och samarbetet fungerar mellan de enheter som ansvarar för de olika faserna som att ta itu med varje fas för sig.

Att snabbt föra vidare viktig information och ha ett heltäckande samarbete mellan brottsbekämpande organ och förvaltande myndigheter, attesterande myndigheter och revisionsmyndigheter före, under och efter utredningarna gör utredningarna effektiva. Det gör det också möjligt för förvaltande myndigheter att fatta rätt beslut om övervakning av ärendena, i synnerhet när det gäller förebyggande åtgärder, till exempel att spärra eller uppskjuta utbetalningar. Vid sidan om återkrav utgör snabbhet och relevans i fråga om de åtgärder som vidtas en starkt avskräckande faktor.

Nedan ges några exempel på mål:

- Säkerställa en bedrägerisäker miljö (etablera en lämplig rättslig miljö).
- Främja förebyggande av bedrägerier hos allmänhet och personal.
- Maximera kontrollernas effektivitet.

- Införa en strategi för anonym rapportering av missförhållanden.
- Införa ett utbildnings- och informationsprogram om bedrägerier.
- Se till att det finns ett tillförlitligt system för återkrav av förlorade medel.

En mall för att fastställa mål finns i **Bilaga 9 – Mall för att fastställa mål**. Även dokumentet *Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy*<sup>17</sup> kan ge exempel på hur mål kan struktureras och kopplas direkt till resultatet av bedömningsfasen.

### 3.2. Fastställande av åtgärderna

Medan målen återspeglar det avsedda resultatet visar åtgärderna hur resultatet ska nås. Åtgärder är därför mer specifika än mål. Ett mål kan också förverkligas genom mer än en åtgärd. Därför är det viktigt att välja en eller flera åtgärder som är mest ändamålsenliga och effektiva för att uppnå målet. För varje åtgärd bör det finnas en lämplig resultatindikator.

Följande är några exempel på möjliga åtgärder:

- ✓ Upprätta en strategi för anonym rapportering av missförhållanden.
- ✓ Stärka samordningen och samarbetet mellan behöriga nationella myndigheter kring kunskapsutbyte om bedrägerityper.
- ✓ Stärka lagstiftning och metodriktlinjer.
- ✓ Öka allmänhetens medvetenhet.
- ✓ Ta fram ett förfarande för att hantera de oriktigheter och misstänkta bedrägerier som upptäcks på kostnads- och intäktssidan i budgeten.
- ✓ Utnyttja möjligheterna i datautvinnings- och riskbedömningsverktyg för att upptäcka riskfaktorer inom enskilda projekt.
- ✓ Öka samarbete mellan organ inom den statliga förvaltningen som deltar i offentlig upphandling och kontroll av konkurrensen.
- ✓ Stärka integriteten och ta itu med intressekonflikter inom offentlig upphandling.
- ✓ Utarbeta en handbok för tjänstemän som är inblandade i offentlig upphandling för att bekämpa oriktigheter, bedrägerier och korruption i samband med EU-bidrag.
- ✓ Stärka erfarenhetsutbytet mellan nationella myndigheter och europeiska partner (Olaf, kommissionens berörda generaldirektorat och andra medlemsstater).

---

<sup>17</sup> Ref. Ares(2015) 5642419 – 7.12.2015.

*Exempel på åtgärder som är kopplade till målen:*

Mål	Åtgärder
Säkerställa en bedrägerisäker miljö (etablera en lämplig rättslig miljö).	Analysera den befintliga rättsliga ram som reglerar utredningar och lagföring av bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen i samarbete med utredande och rättsliga myndigheter.
	Ta fram och anta ändringar av bestämmelser och nya bestämmelser på grundval av resultatet av analysen av den rättsliga ram som reglerar utredningar och lagföring av bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen.
Främja förebyggande av bedrägerier hos allmänhet och personal.	Ta fram och anta en kommunikationsstrategi som är inriktad särskilt på att förebygga oriktigheter och bedrägerier inom budgetens kostnads- och intäktssida och som ska ingå i den allmänna kommunikationsstrategin.
	Genomföra kommunikationsaktiviteter enligt den kommunikationsplan som åtföljer kommunikationsstrategin.
Förbättra lagföringen av ärenden.	Övergripande bedöma utbildningsbehovet.
	Upprätta/ändra utbildningsprogram för att uppfylla utbildningsbehoven hos anställda vid förvaltande, kontrollerande, utredande och rättsliga organ.
	Arrangera lämplig utbildning för anställda vid förvaltande, kontrollerande, utredande och rättsliga organ.

En lämplig åtgärd som kan bidra till att ett antal mål uppnås är internationellt samarbete i form av studiebesök.

Ett studiebesök är en vistelse under en kortare tidsperiod (några dagar eller veckor) i ett värdland för en enskild person eller en grupp. Den omfattar i allmänhet presentationer och besök hos lokala institutioner. Den innebär också ett utmärkt tillfälle för diskussioner, informations- och erfarenhetsutbyte och att lära sig om frågor av gemensamt intresse. Ytterligare ett värde av studiebesök är möjligheten att etablera kontakter och nätverk med kollegor i olika länder.

Att arbeta tillsammans, diskutera arbetsrelaterade frågor och dela med sig av sina olika perspektiv ger arrangörer och deltagare en god grund för att förbättra sina arbetsmetoder och förfaranden och kan vara till nytta för gemensamma projekt i framtiden.

## EXEMPEL

### Studiebesök som Kroatien har genomfört

*Inom ramen för Taiex-programmet och Herkules II-programmet besökte företrädare för myndigheten för bekämpning av oriktigheter och bedrägerier från Kroatien sambandscentralerna för bedrägeribekämpning i Bulgarien och Malta samt DLAF (i Rumänien). Studiebesöken var mycket framgångsrika. Kollegor från värdländerna (Malta, Bulgarien och Rumänien) besökte därför Kroatien för ytterligare utbyte av kunskaper och erfarenheter, inte bara från samarbetet med den kroatiska myndigheten för bekämpning av oriktigheter och bedrägerier, utan även från samarbeten med företrädare från andra nationella institutioner.*

### 3.3. Fastställande av resultatindikatorerna

Resultatindikatorerna är centrala för att visa på de framsteg som gjorts och resultat som har uppnåtts i riktning mot målen. De kommer att användas för rapportering om strategin för bedrägeribekämpning och är till hjälp för att bedöma hur strategin har genomförts.

Resultatindikatorerna kan vara kvantitativa eller kvalitativa.

- ✓ Kvantitativa indikatorer kan vara
  - ett antal, till exempel antalet samarbetsavtal som slutits mellan behöriga myndigheter (t.ex. revisionsmyndigheter och rättsliga myndigheter),
  - en procentsats som visar på ett tillstånd, till exempel antalet utbildningar (styck)/antalet deltagare per program (antal personer)/år,
  - en procentsats som visar vilka framsteg som gjorts, till exempel  $\frac{BF(\text{år } N) - BF(\text{år } N - 1)}{BF(\text{år } N - 1)} * 100$  (där BF = antal misstänkta bedrägerifall som förvaltande myndigheter, attesterande myndigheter och revisionsmyndigheter rapporterat till de rättsliga myndigheterna).
- ✓ Kvalitativa indikatorer kan vara
  - ett påstående som kan besvaras med ja eller nej, till exempel "Etiska regler: ja",
  - en bedömning av graden av efterlevnad på en skala (hög, medelhög, låg).

En kvalitativ indikator kan betraktas som mer subjektiv än en kvantitativ indikator, men den kan också vara mer relevant och meningsfull än en kvantitativ indikator. Man bör även komma ihåg att indikatorerna inte bör analyseras och kommenteras som fristående uppgifter, utan med hänsyn till sammanhanget och andra indikatorer. De bör vara lätta att fastställa eller beräkna. Det betyder att bedömningen inte bör kräva något betungande arbete, utan befintliga och tillförlitliga verktyg (t.ex. befintliga databaser som används för utbildning, för rapportering av bedrägerier (IMS) osv.) ska kunna utnyttjas, där den viktigaste informationen kan hämtas snabbt och enkelt. De bör också vara lätta att kontrollera så att full

transparens säkerställs och allmänhetens förtroende tryggas. Väl utvalda indikatorer är avgörande för att bedöma vilken effekt genomförandet av strategin får och därmed för senare uppdateringar och översyner av den. Indikatorer är viktiga inslag i strategin för bedrägeribekämpning, eftersom de mäter de framsteg som gjorts i förhållande till de fastställda målen.

**Exempel på indikatorer**

Mål	Åtgärder	Indikatorer
Säkerställa en bedrägerisäker miljö (etablera en lämplig rättslig miljö).	Analysera den befintliga rättsliga ram som reglerar utredningar och lagföring av bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen i samarbete med utredande och rättsliga myndigheter.	Analys av den befintliga rättsliga ram som reglerar utredningar och lagföring av bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen genomförd. Rapport om analysen av den rättsliga ram som reglerar utredningar och lagföring av bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen framtagen och erkänd av alla berörda parter.
	Ta fram och anta ändringar av bestämmelser och nya bestämmelser på grundval av resultatet av analysen av den rättsliga ram som reglerar utredningar och lagföring av bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen.	Ändring av förordningarna (styck)/år.
Främja förebyggande av bedrägerier hos allmänhet och personal.	Ta fram och anta en kommunikationsstrategi som är inriktad särskilt på att förebygga oriktigheter och bedrägerier inom budgetens kostnads- och intäktssida och som ska ingå i den allmänna kommunikationsstrategin.	Kommunikationsstrategi som är inriktad särskilt på att förebygga oriktigheter och bedrägerier inom budgetens kostnads- och intäktssida framtagen och antagen.
	Genomföra kommunikationsaktiviteter enligt den kommunikationsplan som åtföljer kommunikationsstrategin.	I enlighet med den kommunikationsplan som åtföljer kommunikationsstrategin inriktad särskilt på att förebygga oriktigheter och bedrägerier inom budgetens kostnads- och intäktssida.
Förbättra lagföringen av ärenden.	Bedöma utbildningsbehovet på området skydd av EU:s ekonomiska intressen.	Analys av utbildningsbehovet genomförd. Utbildningsstrategi inom området skydd av EU:s

		ekonomiska intressen framtagen.
	Upprätta/ändra utbildningsprogram inom bekämpning av bedrägerier som skadar EU:s ekonomiska intressen för att uppfylla utbildningsbehoven hos utredande och rättsliga organ.	I linje med utbildningsstrategin inom området skydd av EU:s ekonomiska intressen.
	Arrangera lämplig utbildning i bekämpning av bedrägerier inom budgetens intäkts- och kostnadssida för anställda vid utredande och rättsliga organ.	Antal utredare som utbildats i bekämpning av bedrägerier inom budgetens intäkts- och kostnadssida. Antal åklagare som utbildats i bekämpning av bedrägerier inom budgetens intäkts- och kostnadssida.
Se till att det finns ett tillförlitligt system för återkrav av förlorade medel.		Genomsnittligt återbetalningsbelopp som drivits in via domstolarna.



## 4. Utarbetande av handlingsplanen

### 4.1. Innehållet i handlingsplanen

Strategin för bedrägeribekämpning bör åtföljas av en detaljerad handlingsplan där målen omsätts i åtgärder. Handlingsplanen bör tas fram av den avdelning som ansvarar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning, med stöd från den grupp av sakkunniga som inrättats. Detta är den fas där det krävs samarbete med alla berörda organ för att se till att de alla har möjligheten och förmågan att fullfölja uppdraget och att villkoren för det är rimliga och beaktar alla relevanta förfaranden. Detta är särskilt viktigt i de fall där det verkställande organet har begränsad rättslig befogenhet att tvinga fram ett genomförande av åtgärderna, eftersom handlingsplanen annars inte kommer att få någon praktisk betydelse.

I den här fasen är överväganden kring kostnads–nyttoförhållanden och tillgången på personella resurser avgörande frågor. De största insatserna bör koncentreras på de prioriterade åtgärderna. Resultaten av lägesrapporten och bedömningen av bedrägeririsken bör ha gett en tydlig bild av prioriteringarna.

Medlemsstaterna har tillgång till ett brett urval av verktyg för att ta fram effektiva och verkningsfulla åtgärder. De bör överväga att agera på följande områden:

- Utarbetande av lagstiftning.
- Organisation.
- Förvaltning.
- Förfaranden.
- Medel och resurser.
- Samarbete på nationell nivå mellan de behöriga myndigheterna.
- Samarbete på EU-nivå (med kommissionen och andra medlemsstater).

Handlingsplanen bygger på de **prioriteringar** som gjorts och de mål som har samband med prioriteringarna. I handlingsplanen tilldelas lämpliga myndigheter ansvaret för att genomföra och följa upp prioriteringarna. Prioriteringarna bör avspegla de viktigaste områden där strategin kan bidra till att förbättra bedrägeribekämpningen. Ansvarsområden bör också tilldelas enskilda aktörer eller sambandscentralens partner inom medlemsstaten, som kan understödjas av andra parter om så är lämpligt, t.ex. EU-institutioner och nationella institutioner.

Handlingsplanen bör innehålla specifika **uppgifter** som tilldelas de enheter som ska ansvara för att genomföra dem, och tidsfrister för när de ska vara genomförda. Uppgifterna bör delas in i områden i enlighet med den nationella strategin för bedrägeribekämpning.

Varje uppgift måste övervägas utifrån huruvida synergieffekter kan uppnås och om de främjar ett integrerat tillvägagångssätt. I handlingsplanen bör till exempel hänsyn tas till att EU-fonderna används för att förbättra levnadsvillkoren för EU:s medborgare, för att säkra tillväxt och skapa arbetstillfällen. Dessa mål undermineras om medel från budgeten missbrukas.

Enskilda åtgärder kan genomföras som projekt för att de mål som fastställs i strategin för bedrägeribekämpning ska uppnås. För att genomföra den nationella strategin för bedrägeribekämpning och åtföljande handlingsplan bör ett strukturerat nätverk av myndigheter i varje medlemsstat etableras. Nätverkets uppgift ska vara att se till att strategin och handlingsplanen genomförs, utvärderas och övervakas på ett systematiskt sätt, och att de uppdateras och ändras vid behov.

#### 4.2. Tidsperiod som omfattas av handlingsplanen

Eftersom handlingsplanen baseras på de prioriteringar och mål som fastställts i den nationella strategin för bedrägeribekämpning kommer den att utgöras av specifika uppgifter. Det innebär att handlingsplanen ständigt kommer att uppdateras och ändras under den tidsperiod som den omfattar. Det föreslås att handlingsplanens giltighetstid inte kopplas till den tidsperiod som strategin omfattar. Den nationella bedrägeribekämpningsplanen ska ge en allmän vägledning för medlemsstaterna inom eller utom tidsramen för den fleråriga budgetramen, medan handlingsplanen omfattar genomförandet av specifika uppgifter.

Rekommendationen är att en **årlig** handlingsplan som utvärderas i slutet av varje kalenderår upprättas.

##### EXEMPEL

##### *Handlingsplan för Bulgarien*

*I Bulgarien åtföljs den nationella strategin för förebyggande och bekämpning av oriktigheter och bedrägerier som påverkar Europeiska unionens ekonomiska intressen för perioden 2014–2020 av en handlingsplan för perioden 2015–2016, som redan har uppdaterats för 2016. Erfarenheterna från Bulgarien visar att även två år är alltför lång tid för en handlingsplan och innebär att uppgifterna och frågorna i strategin inte kan hanteras på bästa sätt. Från och med 2017 ska planen upprättas per kalenderår och utvärderas i slutet av varje kalenderår.*

Handlingsplanen bör utvärderas regelbundet (med intervaller ett halvt till två år). Framstegen som gjorts bör då och då jämföras med målen, och strategin bör uppdateras utifrån resultatet av jämförelsen. Det har visat sig vara praktiskt att offentliggöra handlingsplanen som ett separat dokument så att strategin inte behöver ändras varje gång handlingsplanen utvärderas och ändras.

#### 4.3. Möjlig roll för sambandscentralen för bedrägeribekämpning vid upprättande av handlingsplanen

Beroende på hur organisationen i medlemsstaten ser ut skulle genomförandet av handlingsplanen kunna övervakas av den nationella sambandscentralen för

bedrägeribekämpning. Sambandscentralen kan inta en ledande roll och mobilisera berörda parter och uppmuntra dem att lägga fram förslag till åtgärder och förbinda sig att följa indikatorer och resultat.

Sambandscentralen skulle kunna lägga fram en rapport om genomförandet av handlingsplanen på årsbasis (som omfattar perioden 1 januari–31 december). Efter två år skulle sambandscentralen kunna göra en översyn av handlingsplanen, och därefter kan en plan med liknande utformning antas.

### III. Bedömning och uppdatering av den nationella strategin för bedrägeribekämpning

Syftet med att övervaka och utvärdera den nationella strategin för bedrägeribekämpning är att fastställa om den säkerställer att målen uppnås så att bekämpningen av bedrägerier och skyddet av unionens ekonomiska intressen sker på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Strategin bör därför vara ett levande dokument: Det måste anpassas och uppdateras med hänsyn till strukturella och organisatoriska förändringar, den utveckling av bedrägerimönster som kan ske över tid osv.

#### 1. Utvärdering av strategin

Utvärderingen bör syfta till att fastställa

- ✓ i vilken utsträckning resultaten av strategins genomförande motsvarar de mål som anges i strategin,
- ✓ förhållandet mellan de faktiska kostnader som krävs för att uppnå förväntade resultat och de beräknade kostnaderna vid tidpunkten då strategin togs fram,
- ✓ i vilken utsträckning handlingsplanens aktiviteter har genomförts och tidsfristerna hållits.

För att övervaka och utvärdera den nationella strategin för bedrägeribekämpning så enkelt som möjligt kan det vara lämpligt att utarbeta riktlinjer eller handböcker för det syftet.

De nationella sambandscentralerna för bedrägeribekämpning eller andra relevanta enheter som samordnar genomförandet av bedrägeribekämpningsplanen bör spela en ledande roll i övervakningen och utvärderingen. Regeringen kan om så krävs utse en sådan enhet. Det är viktigt att enheten får fullt politiskt stöd från medlemsstatens regering för att övervaknings- och utvärderingsprocessen ska ske på ett smidigt sätt.

Den utpekade enheten ska samla in data och information från berörda parter:

- Enheter som ansvarar för förvaltning, genomförande, attestering, revision, utredning, brottsbekämpning, lagföring och åläggande av påföljder (t.ex. förvaltande myndigheter, revisionsmyndigheter, kontrollmyndigheter och utredande myndigheter, förmedlande organ, sambandscentraler för bedrägeribekämpning, domstolar osv.).
- Enheter som ansvarar för tillsyn och övervakning i samband med projekt som finansieras med EU-medel bör också omfattas (t.ex. konkurrensmyndigheter, myndigheter med ansvar för offentlig upphandling, skatte- och tullmyndigheter).

Att sörja för ett smidigt samarbete med ett brett urval av berörda parter inom bedrägeribekämpningen är nödvändigt för att den nationella strategin för bedrägeribekämpning ska utvärderas på ett lämpligt sätt. Samarbete med sakkunniga från icke-statliga organisationer kan också vara till hjälp vid utvärderingen, t.ex. för att främja ett oberoende perspektiv på processen och uppmuntra deltagande från allmänheten.

Övervakningen kan antingen vara fortlöpande eller periodiskt återkommande. I regel används kvantitativa analysmetoder, och övervakningen inriktas inte på orsakssamband. Den syftar till att samla in uppgifter om genomförandet av de uppgifter, mål och nivåer som har fastställts.

Utvärderingen bör utföras regelbundet inom angivna tidsramar (t.ex. halvårsvis, årligen, vartannat år, kort sikt, medellång sikt, lång sikt). Vid en preliminär utvärdering eller halvtidsutvärdering kan det vara lämpligt att överväga om det är nödvändigt att uppdatera strategin för att uppnå de fastställda målen. En preliminär utvärderingsrapport bör tas fram.

En slutlig utvärdering bör genomföras vid slutet av den period som omfattas av strategin. I den kvantifieras resultaten av genomförandet, och den utgör grunden för den efterföljande strategin.

Den bör inriktas på systemet för genomförandet och fastställa styrkor och svagheter som påverkar bedrägeribekämpningsaktörernas förmåga att upptäcka och undanröja risker för bedrägeri. Den identifierar orsakerna till att mål och prioriteringar inte uppfyllts.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt huruvida resultaten av bedrägeririskanalysen införlivades i den nationella strategin för bedrägeribekämpning.

Att göra utvärderingen är inte ett självändamål. En lämplig utvärdering bör innebära följande:

- ✓ Den bör omfatta alla faser i bedrägeribekämpningsarbetet och alla delar i den nationella strategin för bedrägeribekämpning och den åtföljande handlingsplanen.
- ✓ Den bör undersöka om och i vilken utsträckning de angivna åtgärderna är relevanta, effektiva och ändamålsenliga utifrån de angivna målen.
- ✓ Den bör fastställa förhållandet mellan de faktiska kostnader som krävts för att uppnå det förväntade resultatet och de kostnader som beräknades när strategin togs fram.
- ✓ Den bör fastställa i vilken utsträckning handlingsplanens aktiviteter har genomförts och tidsfristerna hållits.
- ✓ Den bör fastställa vilka förbättringar som uppnåtts och vilka utvecklingstendenserna och konsekvenserna är för den kommande perioden.
- ✓ Den bör bidra till att skapa en tydlig bild av de framsteg som gjorts i kampen mot bedrägerier.
- ✓ Den bör bidra till att justera fungerande mekanismer, instrument och verktyg för bedrägeribekämpning och till att göra motsvarande korrigeringar, ändringar och uppdateringar i den nationella strategin för bedrägeribekämpning och åtföljande handlingsplan. Ändringarna bör ta hänsyn till både de viktigaste strukturella och organisatoriska förändringar som kan ha skett och de tendenser i bedrägerimönstren som kan observeras.
- ✓ Den bör innehålla förslag till ändringar av den nationella strategin för bedrägeribekämpning och dess komponenter för att förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten i skyddet av unionens ekonomiska intressen.

- ✓ Den bör innehålla slutsatser som bidrar till att ge rekommendationer för hur strategin kan uppdateras och anpassas för att påvisbara framsteg ska kunna göras och konkreta resultat uppnås i kampen mot bedrägerier och skyddet av unionens ekonomiska intressen.
- ✓ Den bör innehålla förslag till lösningar på problem och möjligheter att undanröja hinder som står i vägen för att den nationella strategin för bedrägeribekämpning ska kunna genomföras på ett lämpligt sätt.

Informationen i utvärderingen ska innehålla uppgifter som är tillräckligt tydliga och konkreta för att kunna användas vid utvärderingen åtgärderna och insatserna i handlingsplanen som åtföljer den nationella strategin för bedrägeribekämpning.

Vid bedömningen av indikatorerna är kärnfrågan som bör ställas huruvida en viss kvantitativ indikator kan ge information som är användbar, objektiv och övertygande. Även orsakssambanden (dvs. ”om ... så ...”) mellan aktiviteterna och resultaten kan undersökas. Utvärderaren kan ställa exempelvis följande frågor: Vad händer om riskanalysen inte har genomförts? Vad händer om en viss indikator inte är mätbar? Vilka blir följderna om ingen förändring sker?

För att få en djupare inblick kring både de framsteg som gjorts och kring trender i bedrägerimönster och bedrägeribekämpning bör metoden som används lägga tyngdpunkten vid kvalitativa indikatorer (t.ex. nya färdigheter hos de personer som är involverade i skyddet av unionens intressen, avlägsnande av luckor i lagstiftningen och nya förslag om bedrägerisäkring av lagstiftningen osv.) som återspeglar kvantitativa uppgifter (t.ex. åtgärder som vidtagits med avseende på kvantitet, antal, procentandel osv.).

Slutligen bör en rapport om utvärderingen, både den preliminära och den slutliga, tas fram. Den bör omfatta följande:

- ✓ Beskrivning av utvärderingsmetoden.
- ✓ Bedömning av graden av måluppfyllelse.
- ✓ Slutsatser och uppföljningsrekommendationer som bör vara formulerade på ett klart, entydigt och lättbegripligt sätt, som baserar sig på kontrollerbara resultat och som svarar mot de bedrägeririsker och problem som konstaterats.

## 2. Uppdatering av strategin

Uppdatering och justering av strategin kan omfatta följande:

- Uppdatering och revidering av målen.
- Justering av resurserna för planering och förvaltningen.
- Justering av indikatorerna.
- Uppdatering av tidsfristerna.
- Justering eller uppdatering av de befintliga åtgärderna och aktiviteterna.
- Införande av nya åtgärder och aktiviteter.

Resultaten av alla utvärderingar av den nationella strategin för bedrägeribekämpning bör rapporteras till de berörda parter som deltar i bedrägeribekämpningen och offentliggöras i en årlig rapport.

Uppdatering av handlingsplanen och strategin för en längre period än vad de för närvarande omfattar:

Den nationella strategin för bedrägeribekämpning och handlingsplanen kan uppdateras inte bara vad gäller innehållet, utan också i fråga om den tidsperiod de omfattar. Eftersom handlingsplanen grundar sig på de prioriteringar och mål som fastställts i den nationella strategin för bedrägeribekämpning innehåller den specifika uppgifter, vilket innebär att den ständigt kommer att uppdateras och ändras under sin giltighetstid, men den bör inte förlängas så att den omfattar en längre tidsperiod än strategin. Rekommendationen är att en årlig handlingsplan som utvärderas i slutet av varje kalenderår upprättas. Vad gäller den nationella bedrägeribekämpningsplanen är det lämpligare att uppdatera en strategi om den inte kopplad till någon operativ programperiod.

Uppdateringen bör ta hänsyn till olika faktorer, till exempel följande:

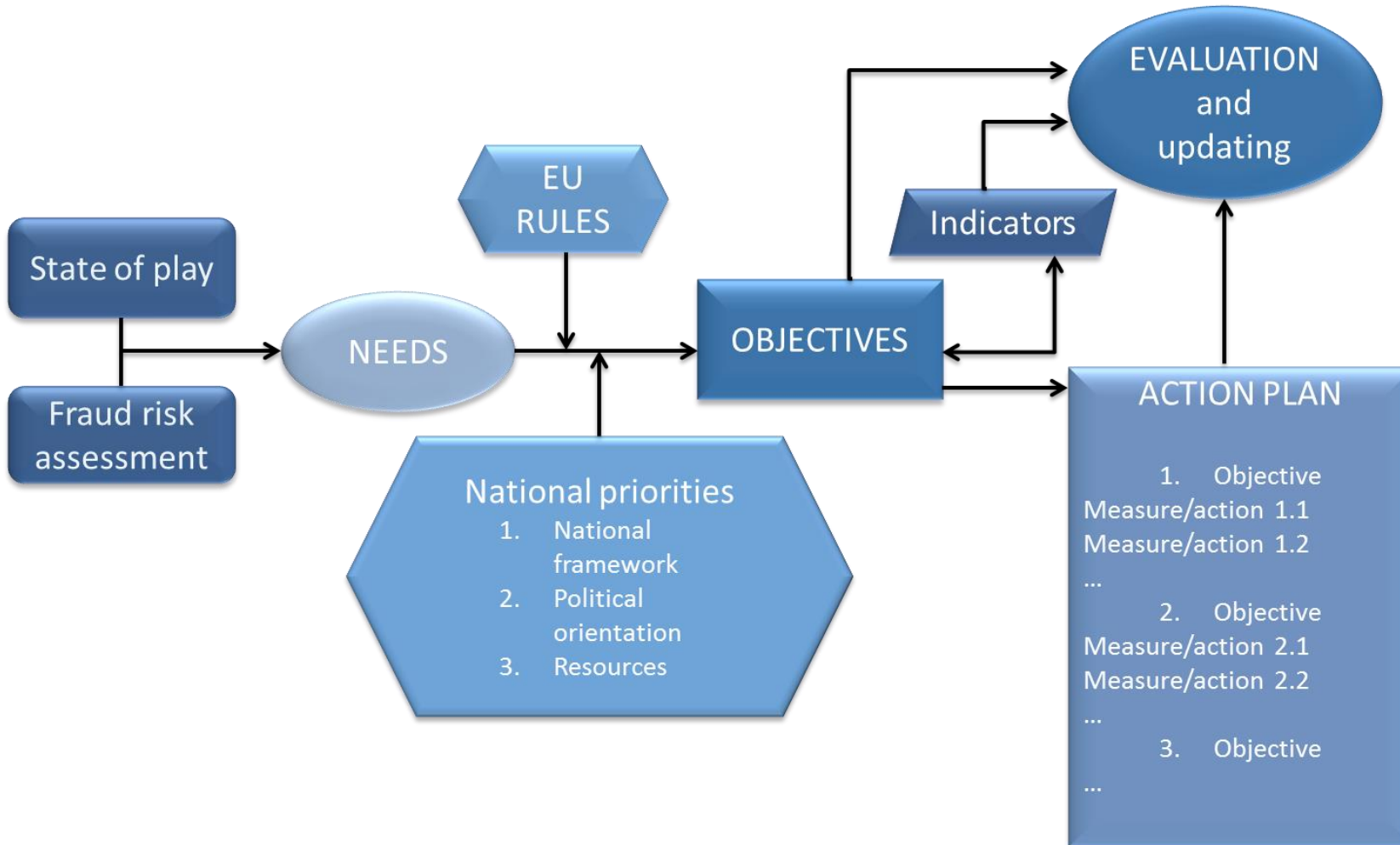
- Vilken tidsperiod omfattar strategin/handlingsplanen just nu?
- Vilket behov finns att förlänga giltighetstiden för strategin/handlingsplanen?
- Har indikatorerna i strategin/handlingsplanen uppfyllts?
- Är det lämpligare att nuvarande strategi/handlingsplan förlängs än att nya skapas?
- Finns det nya regelverk på EU-nivå eller nationell nivå som kräver mer långtgående förändringar?
- Håller den nuvarande programperioden på att avslutas?

Processen för att uppdatera strategin/handlingsplanen kan utnyttja kunskaperna från när de utarbetades första gången.

## **Bilagor**



**Bilaga 1 – Flödesschema över processen för nationella strategier för bedrägeribekämpning**



## **Bilaga 2 – Mall för strukturen i den nationella strategin för bedrägeribekämpning**

### **1. Inledning/allmän bakgrund**

Det här kapitlet bör innehålla den rättsliga ramen (dvs. hänvisningar till både nationell lagstiftning och EU-lagstiftning), fastställa omfattningen av strategin enligt de viktigaste nationella prioriteringarna i kampen mot bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet, och utse den enhet som ansvarar för och de institutioner som deltar i processen för att ta fram, genomföra och övervaka strategin. Även sambandet med övriga nationella strategier och politiska initiativ bör anges. Mer konkret uttryckt bör kapitlet omfatta följande:

#### **1.1 Rättslig ram**

- ✓ Hänvisning till de europeiska rättsliga ramarna: fördrag, förordningar osv.
- ✓ Hänvisning till de nationella rättsliga ramarna.
- ✓ Hänvisning till de viktigaste nationella prioriteringar som kan påverka kampen mot bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet.
- ✓ Hänvisning till andra nationella strategier och politiska initiativ i kampen mot bedrägeri, korruption och andra typer av ekonomisk brottslighet, t.ex. bekämpning av korruption, organiserad brottslighet, penningtvätt osv. Dessa strategier bör helst vara kopplade till den nationella strategin för bedrägeribekämpning.
- ✓ Ett allmänt åtagande från myndigheternas sida i fråga om strategin och beredvilligheten att göra insatser i kampen mot bedrägeri, särskilt när det gäller EU-medel.
- ✓ Eventuella kopplingar till andra nationella strategier och politiska prioriteringar.

#### **1.2 Institutionell ram**

- ✓ Ange vilket nationellt organ eller vilken ministerieavdelning som ansvarar för att ta fram strategin (och handlingsplanen) och för att övervaka genomförandet.
- ✓ Ange vilka ministerier, myndigheter och enheter som är involverade i övervakningen av EU:s medel och i kampen mot bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som kan skada EU:s budget.
- ✓ Typ av organisation som övervakar EU-medel: centraliserad, decentraliserad eller annan.

#### **1.3 Strategins syfte**

- ✓ Beskriva syftet med strategin och de viktigaste överväganden som låg till grund för att den upprättades.
- ✓ Ange vilken tidsperiod strategin omfattar.

#### 1.4 Metod

- ✓ Förklara vad strategin grundar sig på (informationskällor, t.ex. riskbedömning, interinstitutionella arbetsgrupper, frågeformulär osv., och hur informationen har inhämtats).

### 2. Förberedande fas: lägesrapport och bedömning av bedrägeririsken

Detta kapitel syftar till följande:

- ✓ Att ange de viktigaste områdena där styrkor och svagheter konstaterades under granskningen av nuläget och peka på orsakerna till bristerna. Det är inte nödvändigt att i detalj redogöra för varje område (lagstiftning, organisation, förvaltning och aktörer, förfaranden, medel och resurser, samarbete mellan behöriga myndigheter på nationell nivå och samarbete på EU-nivå). Man bör i stället fokusera på de viktigaste områdena där det finns utrymme för förbättringar och som kommer att omfattas av ett mål.
- ✓ Att sammanfatta de viktigaste resultaten av bedömningen av bedrägeririsker och fokusera på dem som behöver tas upp särskilt i strategin.
- ✓ Att beskriva inom vilka områden strategin bör ge svar på hur luckor ska täppas igen och hur mervärde i kampen mot bedrägerier ska skapas.
- ✓ Att hänvisa till de principer och värderingar som åtföljer strategin.
- ✓ Att tillhandahålla en förteckning över mål och ge en kort beskrivning av vart och ett av dem. Även de behov som konstaterats bör nämnas.

### 3. Utarbetandefas: mål och resultatindikatorer

Under utarbetandefasen bör mål och tillhörande resultatindikatorer fastställas. Målen avspeglar medlemsstatens behov och bidrar också till huvuddragen i medlemsstatens färdplan och vision för kampen mot bedrägerier. Målen bör omsättas i konkreta åtgärder. För varje åtgärd bör det även fastställas resultatindikatorer, eftersom de kommer att vara till hjälp i bedömningen av de framsteg som görs. Mål och åtgärder ska ingå i en handlingsplan.

Målen bör fastställas med hänsyn till alla faser i bedrägeribekämpningsarbetet: 1) förebyggande åtgärder mot bedrägeri, 2) upptäckt av bedrägeri, 3) utredning och lagföring, samt 4) återkrav och påföljder. I idealfallet listas målen efter vilken fas i bedrägeribekämpningsarbetet de hör ihop med. Ett mål kan hänföra sig till mer än en fas.

När målen fastställs är det viktigt att

- ✓ förklara varför ett mål har prioriterats,
- ✓ beskriva vilket resultat som målet syftar till att uppnå,
- ✓ bestämma en resultatindikator för avgöra om målet har uppnåtts.

Det här kapitlet bör även innehålla en kortfattad beskrivning av de nationella medel och resurser som kommer att spela in i genomförandet av strategin (specialiserade enheter för

bedrägeribekämpning, samordningskommittéer, enhetsövergripande nätverk, interna avtal, it-system, förfaranden och riktlinjer osv.). Kapitlet bör i synnerhet innehålla följande:

- ✓ En kortfattad presentation av de enheter som ansvarar för förvaltning, attestering och revision av EU-medel.
- ✓ En kortfattad presentation av de enheter som leder bekämpningen av bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen.
- ✓ Information om vilken roll it-systemen i förekommande fall spelar för bekämpningen av bedrägerier.
- ✓ Information om utbildningsstrategi och utbildningsresurser.

Följande uppgifter bör anges för målen: namnet på skedet i bedrägeribekämpningsarbetet, svagheter och nuläge, åtgärd och resultatindikator, samt viktigare aktörer (ansvariga institutioner) och tidsram. Uppgifterna kan presenteras i form av en Exceltabell.

En sådan struktur gör det lättast att uppfatta kopplingen mellan risker och svagheter, mål och motsvarande riskbegränsande åtgärder. Dokumentet *Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy*<sup>18</sup> kan ge exempel på hur mål kan struktureras och kopplas direkt till resultatet av bedömningsfasen.

#### **4. Handlingsplan**

Handlingsplanen är verktyget för att genomföra den nationella strategin för bedrägeribekämpning. Den är en integrerad del av strategin. I handlingsplanen föreslås en rad åtgärder och ansvarsfördelning för berörda aktörer med tidsfrister för när målen ska ha uppnåtts. Tidsfristerna är anpassade till prioriteringsnivån.

Genomförandet av handlingsplanen övervakas av [den behöriga myndighetens namn] och kommer att bedömas [bedömningsfrekvensen fastställs av den behöriga myndigheten, t.ex. årligen eller vartannat år]. En rapport ska tas fram och överlämnas till [den behöriga myndighetens namn, t.ex. regeringen, ministeriet ...].

Handlingsplanen omfattar alla faser i bedrägeribekämpningsarbetet: 1) förebyggande åtgärder mot bedrägeri, 2) upptäckt av bedrägeri, 3) utredning och lagföring, samt 4) återkrav och påföljder.

Kolumnerna "mål", "åtgärder", "ansvarig enhet", "tidsfrist" och "resultatindikator" är obligatoriska, medan de två sista, "risker" och "ekonomiska och personella resurser", är frivilliga men rekommenderas starkt. Medlemsstaterna kan överväga att lägga till ytterligare kolumner i enlighet med sina särskilda behov.

#### **5. Utvärdering och uppdatering av strategin**

Strategin är ett dokument som ständigt utvecklas. Därför krävs utvärdering och uppdatering i växelverkan. Efter den eller de interimistiska utvärderingarna beslutar man om strategin för

---

<sup>18</sup> Ref. Ares(2015) 5642419 – 7.12.2015.

bedrägeribekämpning och den åtföljande handlingsplanen ska uppdateras. Strategin uppdateras som svar på de förändringar som har ägt rum under genomförandet, i syfte att säkerställa ansvarsskyldigheten och förmågan att anta och förbättra den strategiska strukturen hos den struktur som ansvarar för genomförandet.

Det här kapitlet bör därför ange hur utvärderingen kommer att genomföras, vilken enhet som ansvarar för att utvärdera strategin, tidsplanen för den preliminära och den slutliga utvärderingen av strategin osv. För varje utvärdering bör en rapport tas fram som

- ✓ beskriver utvärderingsmetoden,
- ✓ bedömer graden av måluppfyllelse,
- ✓ beskriver nästa steg.

Efter den eller de interimistiska utvärderingarna beslutar man om strategin för bedrägeribekämpning och den åtföljande handlingsplanen ska uppdateras. Strategin uppdateras som svar på de förändringar som har ägt rum under genomförandet, i syfte att säkerställa ansvarsskyldigheten och förmågan att anta och förbättra den strategiska strukturen hos den struktur som ansvarar för genomförandet.

Uppdatering och ändring av strategin omfattar i förekommande fall

- ✓ omprövning av mål,
- ✓ bättre och noggrannare styrning, planering och förvaltning av resurser,
- ✓ uppdatering av åtgärder och tidsfrister,
- ✓ översyn av ansvariga enheter.

### Bilaga 3 – Möjlig struktur och möjligt innehåll i dokumentet för bedömning av bedrägeririsker

DOKUMENTDEL	INNEHÅLL
Förstasida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institution som utfärdat dokumentet</li> <li>- Dokumentets titel</li> <li>(- Version)</li> <li>- Datum och ort</li> </ul>
Innehållsförteckning	Innehållsförteckning
Förkortningar/ordlista	Förkortningar och definitioner
Inledning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Den rättsliga och institutionella ramen</li> <li>- Dokumentets syfte</li> <li>- Tillämpningsområde (typ av fond och tidsperiod)</li> <li>- Mottagare av dokumentet och uppgifter om sekretess</li> </ul>
Innehåll	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beskrivning av metoder och verktyg</li> <li>- Instruktioner som beskriver aktiviteterna i riskbedömningsprocessen, ansvarsområden, resultat, rapporteringsvägar och tidsfrister</li> </ul>
Förteckning över bilagor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riskbedömningsverktyg</li> <li>Mall för riskregister</li> <li>Mall för handlingsplan</li> </ul>
Tillägg	Hänvisningar till användbara informationskällor för riskkartläggning

## Bilaga 4 – Bedrägeririsker

Risk	Orsak	Följder
Oriktigheter i val av projektansökan	På grund av ej uppgiven intressekonflikt eller mutor eller otillåten provision har medlemmar av utvärderingskommittén avsiktligt påverkat utvärdering och urval av sökande för att gynna en viss sökande genom förmånlig behandling i utvärderingen av ansökan eller genom påtryckningar på övriga medlemmar av utvärderingskommittén.	Ekonomisk skada Misstro mot urvalsprocessen Minskat förtroende för institutionen
Val av felaktig projektansökan	För att vinna ett ansökningsförfarande lämnar sökande in felaktiga uppgifter i ansökan, vilket vilseleder utvärderingskommittén till att tro att de sökande uppfyller urvalskriterierna.	Ekonomisk skada Misstro mot urvalsprocessen Minskat förtroende för institutionen
Dubbelfinansiering av projekt/insats	Sökande underlåter att uppge att de sökt finansiering för samma projekt från flera EU-fonder eller medlemsstater.	Ekonomisk skada Misstro mot urvalsprocessen Minskat förtroende för institutionen
Oriktigheter i val av anbud	På grund av ej uppgiven intressekonflikt eller mutor eller otillåten provision har medlemmar av utvärderingskommittén avsiktligt påverkat utvärdering och urval av anbud för att gynna en viss anbudsgivare genom förmånlig behandling i utvärderingen av ansökan eller genom påtryckningar på övriga medlemmar av utvärderingskommittén.	Snedvridning av konkurrensen på marknaden Ekonomisk skada Misstro mot upphandlingsförfarandet Minskat förtroende för institutionen och medlemsstaten
Tilldelning av kontrakt till anbudsgivare som inte skulle ha tilldelats kontraktet om ett konkurrensutsatt förfarande hade tillämpats	På grund av personliga intressen har upphandlande personal åsidosatt det konkurrensutsatta förfarande som krävs, i syfte att gynna en viss anbudsgivare så att denne antingen tilldelas ett kontrakt eller behåller ett kontrakt, genom <ul style="list-style-type: none"> <li>- att underlåta att organisera ett anbuds-förfarande, eller</li> <li>- att dela upp upphandlingen för att undvika tröskelvärden för upphandling, eller</li> <li>- att tilldela kontrakt till en enda leverantör utan en korrekt motivering</li> <li>- felaktig förlängning av kontraktet.</li> </ul>	Snedvridning av konkurrensen på marknaden Ekonomisk skada Misstro mot upphandlingsförfarandet Minskat förtroende för institutionen och medlemsstaten

Bilaga 4 – Bedrägeririsker

Risk	Orsak	Följder
Tilldelning av kontrakt till anbudsgivare som inte skulle tilldelats kontraktet om inte upphandlingsförfarandet hade manipulerats av upphandlande personal	På grund personliga intressen har upphandlande personal gynnat en viss anbudsgivare i ett konkurrensutsatt förfarande genom att - skraddarsy specifikationerna för att passa en viss anbudsgivare - läcka konfidentiella uppgifter för att hjälpa en gynnad anbudsgivare utarbeta ett bättre anbud - manipulera anbud efter att de mottagits så att en gynnad anbudsgivare väljs.	Snedvridning av konkurrensen på marknaden Ekonomisk skada Misstro mot upphandlingsförfarandet Minskat förtroende för institutionen och medlemsstaten
Tilldelning av kontrakt till anbudsgivare som har manipulerat upphandlingsförfarandet och som i annat fall inte hade tilldelats kontraktet	För att tilldelas ett kontrakt manipulerar en anbudsgivare det konkurrensutsatta förfarandet utan att det upptäcks av upphandlande personal. Manipulationen utgörs av hemliga överenskommelser med andra företag eller falska anbudsgivare eller genom att vissa kostnader inte redovisas i anbudet.	Snedvridning av konkurrensen på marknaden Ekonomisk skada Misstro mot upphandlingsförfarandet Minskat förtroende för institutionen
Oberättigade betalningar till kontraktsparten	För att söka otillbörlig ekonomisk vinning manipulerar en kontraktspart sina ersättningsanspråk eller fakturor genom att lämna dubbla ersättningsanspråk eller felaktiga, orimligt höga eller dubbla fakturor.	Ekonomisk skada Misstro mot kontroll- och utbetalningsförfarandet Minskat förtroende för institutionen
Betalning till kontraktspart som brutit mot kontraktet	För att söka otillbörlig ekonomisk vinning bryter kontraktsparten mot kontraktsvillkoren genom utebliven leverans av avtalade produkter eller ersättning av produkterna med produkter av sämre kvalitet.	Ekonomisk skada Misstro mot kontrollförfarandet Säkerhetsrisker (om t.ex. sämre material används i infrastrukturprojekt) Målen för projektet/insatsen äventyras (om entreprenaden är en förutsättning för annan verksamhet) Minskat förtroende för institutionen
Betalning till kontraktspart baserad på felaktiga kontrakt	För att söka otillbörlig ekonomisk vinning ändrar mottagare och entreprenör villkoren i ett befintligt kontrakt så att entreprenören gynnas i en sådan utsträckning att det ursprungliga upphandlingsbeslutet inte längre är giltigt.	Snedvridning av konkurrensen på marknaden Ekonomisk skada Misstro mot kontrollförfarandet Minskat förtroende för institutionen



Bilaga 4 – Bedrägeririsker

Risk	Orsak	Följder
Betaling av felaktiga kostnader	För att söka otillbörlig ekonomisk vinning genomför kontraktsparten insatser med otillräckligt kvalificerad personal och ställer ersättningsanspråk som om insatsen hade utförts av kvalificerad personal. Kontraktsparten och stödmottagaren förfalskar medvetet beskrivningen av uppgifter som personalen har utfört för att se till att kostnaderna ska betraktas ersättningsberättigande.	Ekonomisk skada Misstro mot kontrollförfarandet Minskat förtroende för institutionen
Betaling av felaktiga kostnader	Kontraktsparten och stödmottagaren manipulerar arbetskostnaderna i syfte att söka otillbörlig ekonomisk vinning. Manipulationen kan utgöras av följande: felaktiga uppgifter om arbetskostnader eller övertid, felaktiga arbetskostnader som inte har beräknats på korrekt sätt, felaktiga arbetskostnader för personal som inte existerar eller för insatser som inte genomförts inom genomförandeperioden.	Ekonomisk skada Misstro mot kontrollförfarandet Minskat förtroende för institutionen
Betaling av felaktiga kostnader	För att söka otillbörlig ekonomisk vinning fördelar en stödmottagare medvetet på ett felaktigt sätt personalkostnader mellan EU-projekt och andra finansieringskällor.	Ekonomisk skada Misstro mot kontrollförfarandet Minskat förtroende för institutionen
Godkännande av felaktiga utbetalningar	På grund av otillräckliga kunskaper eller resurser hos förvaltande myndighet eller förmedlande organ, vilket kan bero på bristfällig personalplanering eller brist på lämpliga utbildningsprogram, kan förvaltningskontrollerna ge ett otillräckligt skydd mot bedrägeri.	Ekonomisk skada Misstro mot kontrollförfarandet Minskat förtroende för institutionen och medlemsstaten
Kontroll av felaktigt utbetalda belopp	På grund av otillräckliga kunskaper eller resurser hos den attesterande myndigheten, vilket kan bero på bristfällig personalplanering eller avsaknad av lämpliga utbildningsprogram, kan attesteringen av utgifter ge ett otillräckligt skydd mot bedrägeri.	Ekonomisk skada Misstro mot attesteringsförfarandet Minskat förtroende för institutionen och medlemsstaten
Godkännande av felaktiga utbetalningar	Intressekonflikter hos personalen vid förvaltande myndighet eller förmedlande organ leder till otillbörlig påverkan på attesteringen av utbetalningar till vissa stödmottagare.	Ekonomisk skada Misstro mot kontrollförfarandet Minskat förtroende för institutionen och medlemsstaten

Bilaga 4 – Bedrägeririsker

Risk	Orsak	Följder
Attestering av felaktigt utbetalda belopp	Utgifter attesteras av en attesterande myndighet som har förbindelse med stödmottagaren.	Ekonomisk skada Misstro mot attesteringsförfarandet Minskat förtroende för institutionen och medlemsstaten

### Bilaga 5 – Risker kopplade till funktionen hos sambandscentralen för bedrägeribekämpning

Risk	Orsak	Följder
Oriktigheter och (misstänkta) bedrägerier hanteras inte på ett lämpligt sätt.	Avsaknad av eller brister i förfaranden för hantering av oriktigheter kan orsaka fel eller brister i hanteringen av oriktigheter.	Otillförlitligt rapporteringssystem Otillförlitlig statistik Minskat förtroende för institutionerna
Oriktigheter och (misstänkta) bedrägerier hanteras inte på ett lämpligt sätt.	På grund av brister i den rättsliga ramen kan olika institutioners funktioner för hantering av oriktigheter vara otydliga och resultera i dåligt fungerande samarbete och fördröjningar i informationsflödet.	Otillförlitligt rapporteringssystem Otillförlitlig statistik Minskat förtroende för institutionerna
Oriktigheter och (misstänkta) bedrägerier hanteras inte på ett lämpligt sätt.	På grund av otillräckliga kunskaper hos förvaltande och kontrollerande organ, vilket kan bero på avsaknad av eller brister i utbildningsprogram, kan många felaktigheter och brister i hanteringen av oriktigheter förekomma.	Otillförlitligt rapporteringssystem Otillförlitlig statistik Minskat förtroende för institutionerna
Oriktigheter och misstänkta bedrägerier rapporteras inte av stödmottagare och allmänhet.	Eftersom användningen av mekanismen för anonym rapportering av missförhållanden inte har främjats tillräckligt är allmänheten obenägen att rapportera oriktigheter eller misstänkta bedrägerier eller rapporterar in otillräcklig information.	Otillförlitligt rapporteringssystem Otillförlitlig statistik Ekonomisk skada Förlust av anseende för medlemsstaten
Oriktigheter och (misstänkta) bedrägerier rapporteras inte i tid.	På grund av avsaknad av överlämningsförfaranden i den högsta ledningen kan avbrott i rapporteringen uppstå, vilket kan orsaka brister eller förseningar i rapporteringen av oriktigheter.	Otillförlitligt rapporteringssystem Otillförlitlig statistik Ekonomisk skada Minskat förtroende för institutionerna
Organisationskulturen uppmuntrar till bedrägerier.	Anställda vid förvaltande och kontrollerande organ verkar i en organisationskultur med svagt utvecklade etiska normer (dvs. personligt ansvar uppmuntras inte, kontroller för att hantera intressekonflikter har inte införts, ledningens hållning genomsyrar inte organisationen). Det kan bidra till utvecklingen av "rationalisering" (en del av den så kallade	Otillförlitligt förvaltnings- och kontrollsystem Ekonomisk skada Minskat förtroende för institutionerna

Bilaga 5 – Risker kopplade till funktionen hos sambandscentralen för bedrägeribekämpning

Risk	Orsak	Följder
	bedrägeritriangeln eller bedrägeridiamanten) och därigenom öka risken för bedrägerier.	
Organisationskulturen uppmuntrar till bedrägerier.	På grund av bristfällig personalförvaltning (för hög arbetsbelastning på grund av bristfällig personalplanering eller fördelning av arbetsuppgifter, brister i ersättningsstrukturen, undanhållande av viktig information, allmänna brister i personalförvaltningen) har anställda vid förvaltnings- och kontrollorganen låg motivation att utföra sina uppgifter med vederbörlig aktsamhet. Följden kan bli hög personalomsättning och minskat förtroende för sambandscentralen för bedrägeribekämpning, samt större risk för att personalen begår bedrägerier (problem i arbetet med överordnade eller ekonomiska svårigheter kan fungera som motiv för att begå bedrägerier – en del av den så kallade bedrägeritriangeln eller bedrägeridiamanten).	Otillförlitligt förvaltnings- och kontrollsystem Ekonomisk skada Minskat förtroende för institutionerna
Misstankar om bedrägerier behandlas inte på lämpligt sätt av utredande och rättsliga myndigheter.	De rättsliga ramarna ger inte en tillräcklig grund för att utredande och rättsliga myndigheter ska kunna behandla misstänkta bedrägerier på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. (Utredningar är kostsamma och utdragna.)	Ekonomisk skada Minskat förtroende för utredande och rättsliga myndigheter Förlust av anseende för medlemsstaten
Misstankar om bedrägerier behandlas inte på lämpligt sätt av utredande och rättsliga myndigheter.	På grund av otillräckliga kunskaper hos utredande eller rättsliga myndigheter (som delvis beror på att lämpliga utbildningsprogram saknas eller inte är tillgängliga) blir behandlingen av misstänkta bedrägerier komplicerad eller ineffektiv.	Ekonomisk skada Minskat förtroende för utredande och rättsliga myndigheter Förlust av anseende för medlemsstaten
Allmänhetens uppfattning om sambandscentralen för bedrägeribekämpning är vag eller delvis negativ, och möjligheterna att öka allmänhetens	På grund av bristfällig kommunikation (i fråga om informationsinnehållet och kommunikationsdynamiken) eller bristfälliga kommunikationskanaler har allmänheten en vag uppfattning om sambandscentralen för bedrägeribekämpning, och möjligheten att öka allmänhetens medvetenhet har gått förlorad. Även informationen om utvecklingstendenserna för oriktigheter kan riskera att misstolkas. De underliggande orsakerna kan vara	Samhällsmiljön är mottaglig för bedrägeri. Lågt förtroende för institutionerna

Bilaga 5 – Risker kopplade till funktionen hos sambandscentralen för bedrägeribekämpning

Risk	Orsak	Följder
medvetenhet om vikten av att skydda offentliga medel har gått förlorade.	bristfällig kommunikationsplanering, bristfälliga pr-kunskaper eller avsaknad av stöd från den högsta ledningen.	
Uppgifter om oriktigheter och (misstänkta) bedrägerier är otillförlitliga.	Rapporter om oriktigheter och (interna) databaser ger inte tillförlitliga och tillräckliga uppgifter om oriktigheter på grund av bristfälliga instruktioner eller låg motivation hos anställda.	Avsaknad av förtroende för institutionerna Otillförlitligt underlag för statistisk analys och riskhantering
Återkrav av medel fungerar ineffektivt.	På grund av brister i den rättsliga ramen eller otillräckliga kunskaper hos de tjänstemän som ansvarar för återkrav av medel är återbetalningarna utdragna, dvs. återkrav är i allmänhet komplicerade. (Ett skäl till detta kan vara en osäker social och ekonomisk miljö (extern orsak).)	Ekonomisk skada Minskat förtroende för institutionerna Låga etiska krav i samhället

### Bilaga 6 – Huvudinnehåll i varningsformuläret

<i>Riskbeskrivning</i>	<i>Riskorsak</i>	<i>Risksannolikhet</i>	<i>Riskeffekt</i>	<i>Vem är involverad i risken?</i>	<i>Intern/extern risk</i>	<i>Åtgärder som ska genomföras</i>
		<i>1. låg 2. medelhög 3. hög</i>	<i>1. låg 2. medelhög 3. hög</i>			

### Bilaga 7 – Riskregister

<b>RISKESKRIVNING</b>			
<i>Registreringsnummer</i>	<i>Riskbeskrivning</i>	<i>Vem är involverad i risken?</i>	<i>Intern (inom myndigheten)/extern risk</i>

<b>BRUTORISK</b>			<b>BEFINTLIGA KONTROLLER/VERIFIERINGAR</b>				<b>NETTORISK</b>	
<i>Sannolikhet för bruttorisk</i>	<i>Effekt av bruttorisk</i>	<i>Riskexponering (sannolikhet × effekt)</i>	<i>Beskrivning av befintliga kontroller/verifieringar</i>	<i>Finns det bevis för att kontrollerna/verifieringarna utförs?</i>	<i>Görs återkommande tester av kontrollerna/verifieringarna?</i>	<i>Tillförlitlighetsnivå hos kontrollerna/verifieringarna</i>	<i>Följden av kombinerade kontroller/verifieringar på sannolikheten för bruttorisken med hänsyn tagen till tillförlitlighetsnivån</i>	<i>Följden av kombinerade kontroller/verifieringar på effekten av bruttorisken med hänsyn tagen till tillförlitlighetsnivån</i>
1. <i>låg</i> 2. <i>medelhög</i> 3. <i>hög</i>	1. <i>låg</i> 2. <i>medelhög</i> 3. <i>hög</i>							

Bilaga 7 – Riskregister

NETTORISK			HANDLINGSPLAN					MÅLRISK		
Sannolikhet för nettorisk	Effekt av nettorisk	Riskexponering (sannolikhet × effekt)	Nya planerade kontroller/verifieringar (riskbegränsande kontroller)	Ansvarig person	Tidsfrist för genomförande	Följden av nya planerade kombinerade kontroller/verifieringar på sannolikheten för nettorisken	Följden av nya planerade kombinerade kontroller/verifieringar på effekten av nettorisken	Sannolikheten för målrisk	Effekt av målrisk	Exponering för målrisk (sannolikhet × effekt)
1. låg	1. låg									
2. medelhög	2. medelhög									
3. hög	3. hög									

Förklaring:

För var och en av de viktigare processerna bör det finnas en analys av särskilda risker i processerna, en kvantifiering av **bruttonisken** (risknivån före den förvaltande myndighetens kontrollåtgärder har satts in), en bedömning av hur effektiva de befintliga kontrollåtgärderna är för att minska bruttonisken samt en bedömning av **nettorisker/kvarstående risker** (risknivån efter insatta kontrollåtgärder, beroende av deras effektivitet).

**Målrisk** är den risk som bedöms som acceptabel/tillåten av den förvaltande myndigheten efter att alla kontroller/verifieringar har satts in och är i kraft.



## Bilaga 8 – Huvudinnehåll i den inledande avsiktsförklaringen

Genom den inledande avsiktsförklaringen bör den förvaltande myndigheten förbinda sig att göra följande:

- a) Lagföra bedrägeri, korruption och intressekonflikter som påverkar förvaltningen av EU-medel.
- b) Främja höga rättsliga, etiska och moraliska krav för att säkerställa integritet, objektivitet och ärlighet i förvaltnings- och kontrollsystemen när det gäller EU-medel.
- c) Vara särskilt uppmärksam på risken för bedrägerier och korruption som kan påverka EU:s ekonomiska intressen genom att inrätta en grupp av sakkunniga för bedrägeribekämpning inom den förvaltande myndigheten. Bedrägeribekämpningsgruppen bör ansvara för att kartlägga och bedöma bedrägeririsker, för att inrätta en effektiv plan för åtgärder mot bedrägerier, och för att se till att personalen är medveten om och har utbildning kring bedrägerier.
- d) Genomföra handlingsplanen för bedrägeribekämpning, som i synnerhet sörjer för att ett lämpligt system för intern kontroll finns. Genom handlingsplanen ska bedrägerier förebyggas och upptäckas, tillbörlig aktsamhet säkerställas, förebyggande åtgärder vid misstanke om bedrägeri införas, och i förekommande fall korrigerande åtgärder, inklusive eventuella administrativa påföljder, vidtas.
- e) Införa förfaranden för rapportering av bedrägerier, både internt och externt, som beaktar principen om konfidentialitet och skyddar personer som slår larm om missförhållanden.
- f) Samarbeta med den attesterande myndigheten, revisionsmyndigheten, DLAF (sambandscentralen för bedrägeribekämpning) och de rättsliga myndigheterna i fall av misstänkt bedrägeri.
- g) Iaktta nolltolerans mot bedrägerier och korruption genom lämpliga riktlinjer och ett stabilt kontrollsystem.

### Bilaga 9 – Mall för att fastställa mål

Nr	Mål	Kapitel i strategin*	Åtgärder	Aktiviteter	Målgrupp**	Ansvarsområden	Genomförandeperiod/tidsfrist	Resultatindikatorer	Risker	Ekonomiska resurser/personella resurser
1.	Mål 1		Åtgärd 1							
			Åtgärd 2							
2.	Mål 2		Åtgärd 1							

\* 1) förebyggande åtgärder mot bedrägeri, 2) upptäckt av bedrägeri, 3) utredning och lagföring, samt 4) återkrav och påföljder.

\*\* Sambandscentral för bedrägeribekämpning, förvaltande och kontrollerande organ (kontrollerande organ, förvaltande myndighet, förmedlande organ, attesterande myndighet, revisionsmyndighet), allmänhet/sökande/stödmottagare, åklagarmyndighet/lagförande organ, inrikesministeriet/utredande organ.

## Bilaga 10 – Ordlista

**Handlingsplan för en nationell strategi:** en färdplan med åtgärder för att genomföra den nationella strategin för bedrägeribekämpning och mäta de framsteg som gjorts i förhållande till de fastställda målen.

**Administrativa överenskommelser:** överenskommelser av teknisk eller operativ art som undertecknats av Olaf i syfte att underlätta samarbete och utbyte av information mellan parterna, och som inte medför några ytterligare rättsliga skyldigheter.

**Administrativa utredningar:** alla kontroller, inspektioner eller andra åtgärder som Olaf vidtar, i enlighet med artiklarna 3 och 4 i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013, för att nå de mål som anges i artikel 1 i denna förordning och konstatera eventuella oriktigheter i verksamheter som kontrolleras. Dessa utredningar ska inte påverka medlemsstaternas befogenheter i fråga om lagföring.

**Sambandscentral för bedrägeribekämpning (Afcos):** ett samordnande organ för bedrägeribekämpning vars uppgift är att underlätta ett effektivt samarbete och utbyte av information med Olaf, bland annat i fråga om uppgifter av operativ art.

**Arachne:** ett riskbedömningsverktyg som hjälper till att identifiera, förebygga och upptäcka riskfyllda verksamheter, projekt, stödmottagare, kontrakt och kontraktsparter. Syftet är att förse de myndigheter från medlemsstaterna som deltar i förvaltningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna med ett verktyg för att identifiera de mest riskfyllda projekten.

**Revision:** en granskning av ett organs insatser och verksamhet för att se till att det utför de uppgifter det tilldelats och att det fungerar i enlighet med de mål, den budget och de regler och standarder som fastställs i strategin. Denna typ av översyn bör göras regelbundet och användas för att identifiera avvikelser som kan kräva korrigerande åtgärder.

**Revisionsmyndighet:** en nationell, regional eller lokal myndighet eller organ som är funktionellt oberoende av den förvaltande myndigheten och den attesterande myndigheten, och som utses av medlemsstaten för varje enskilt operativt program. Revisionsmyndigheten ansvarar för att kontrollera att förvaltnings- och kontrollsystemet fungerar som planerat.

**Stödmottagare:** ett offentligt eller privat organ och, endast vid tillämpning av förordningen om Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och förordningen för Europeiska havs- och fiskerifonden, en fysisk person, med ansvar för att inleda eller för att både inleda och genomföra insatser. När det gäller statligt stöd, enligt definitionen i punkt 13 i artikel 2 i förordning (EU) nr 1303/2013, det organ som tar emot stödet, och när det gäller finansieringsinstrument inom ramen för del två avdelning IV i samma förordning det organ som genomför finansieringsinstrumentet eller fondandelsfonden, beroende på vad som är lämpligt.

**Uppgjord anbudsgivning:** en särskild form av samverkan mellan företag som kan ha en negativ inverkan på resultatet av en köp- eller säljprocess som omfattar anbudsgivning.

**Tagande och givande av muta:** när en person, direkt eller indirekt, utlovar, erbjuder eller lämnar någon otillbörlig fördel till en person i ansvarig ställning (t.ex. en offentlig

tjänsteman, en person verksam vid ett offentligt organ som har lagstiftande eller administrativa befogenheter, eller en person som leder en offentlig eller privat enhet eller arbetar för en sådan enhet i någon befattning), eller av en sådan person begär att erhålla en sådan otillbörlig fördel för honom eller henne eller för någon annan, i utbyte mot att personen agerar eller avstår från att agera i utövandet av sitt uppdrag eller i strid med sina uppgifter.<sup>19</sup>

**Central databas för uteslutning av anbud:** Europeiska kommissionens databas med information om organ som, av olika skäl som kan innefatta finansiella oriktigheter, utesluts från att ansöka om EU-medel och omfattas av de villkor som fastställs i kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 1302/2008 av den 17 december 2008 om den centrala databasen för uteslutning av anbud<sup>20</sup>.

**Attesterande myndighet:** den myndighet som ansvarar för att garantera riktigheten och redligheten för utgiftsdeklarationer och ansökningar om utbetalningar innan de skickas till Europeiska kommissionen. Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden förvaltas gemensamt av deras medlemsländer, regioner och andra förmedlande organ. En eller flera av dessa grupper utser en attesterande myndighet för varje operativt program som medfinansieras av dessa fonder.

**Verifiering:** enligt definitionen i budgetförordningen, en verifiering av en viss aspekt av en inkomst- eller utgiftsåtgärd.

**Kluster:** en gruppering av oberoende organ – inklusive nystartade företag, små, medelstora och stora företag samt rådgivande organ och forskningsorganisationer – som har inrättats för att stimulera ekonomisk verksamhet och innovation genom att främja intensiv samverkan mellan organisationer, gemensam användning av anläggningar och utbyte av kunskap och expertis, och genom att främja kunskapsöverföring, nätverkssamarbete och informationsspridning bland företagen och organisationerna i klustret.

**Lokalt ledd utvecklingsstrategi:** en sammanhängande uppsättning insatser som syftar till att svara mot lokala mål och behov. Den bidrar till att uppnå EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla och är utformad av och genomförs av en lokal insatsgrupp.

**Genomförd insats:** en insats som har byggts färdigt eller genomförts fullt ut, och för vilken stödmottagarna genomfört alla utbetalningar och mottagit motsvarande offentliga bidrag.

**Intressekonflikt:** en situation där den offentliga tjänstemannen har ett privat intresse som påverkar eller förefaller påverka det opartiska och objektiva utövandet av hans eller hennes officiella uppgifter.<sup>21</sup> Privat intresse avser alla eventuella fördelar för honom eller henne själv, för hans eller hennes familj, nära släktingar, vänner och personer eller organisationer med vilka han eller hon har eller har haft affärsmässiga eller politiska förbindelser. Det inbegriper också ett eventuellt ansvar, oavsett om det är ekonomiskt eller civilrättsligt, i samband med detta. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 966/2012 föreligger en intressekonflikt om en aktör i budgetförvaltningen eller en

---

<sup>19</sup> Den straffrättsliga konventionen om korruption, Strasbourg, 27.1.1999.

<sup>20</sup> EUT L 344, 20.12.2008.

<sup>21</sup> Europarådet. Ministerkommitténs rekommendation nr R (2000) 10 till medlemsstaterna om uppförandekoder för offentliga tjänstemän, artikel 13.

internrevisor av familjeskäl, känslomässiga skäl, politisk eller nationell koppling, ekonomiskt intresse eller varje annat gemensamt intresse med stödmottagaren sätter en opartisk och objektiv tjänsteutövning på spel.

**Upphandlande myndigheter:** nationella, regionala eller lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt och sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana organ som lyder under offentlig rätt.

**Kontroll:** innebär enligt budgetförordningens definition varje åtgärd som vidtas för att ge rimliga garantier avseende åtgärdernas ändamålsenlighet, effektivitet och sparsamma användning av medel, rapporteringens tillförlitlighet, skyddet av tillgångar och information, förebyggandet och upptäckten och korrigeringen av bedrägerier och oriktigheter, samt uppföljning av dessa och adekvat riskhantering med avseende på lagligheten och korrektheten i de underliggande transaktionerna, med beaktande av programmens fleråriga karaktär samt de berörda utbetalningarnas typ. Kontroller får inbegripa olika verifieringar, samt genomförandet av politik och förfaranden för att uppnå de mål som avses i första meningen.

**Ekonomisk aktör:** fysisk eller juridisk person eller annan enhet som deltar i genomförandet av stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna, med undantag för en medlemsstat som utövar sina befogenheter som offentlig myndighet. Inom ramen för detta dokument är begreppen "ekonomisk enhet" och "ekonomisk aktör" i sak identiska.

**Förskingring** (undanhållande av medel): förskingring av egendom eller medel som juridiskt anförtrotts någon med hänsyn till dennes formella ställning som ombud eller förmyndare. FN:s konvention mot korruption har fastställt "förskingring eller annat undanhållande av egendom av en offentlig tjänsteman" som ett korruptionsbrott. Förskingring är dock inte nödvändigtvis korruption – det kan också vara ett bedrägeri (av en enda aktör).<sup>22</sup>

**Esif:** De europeiska struktur- och investeringsfonderna.

**Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf):** det organ inom Europeiska kommissionen som ansvarar för bekämpning av bedrägerier riktade mot Europeiska unionens budget.

**Europeiska investeringsbanken (EIB):** EU:s finansinstitut, upprättat genom Romfördraget. Dess roll är att bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning genom att främja en balanserad utveckling av EU:s inre marknad.

**Europeiska investeringsfonden (EIF):** tillhandahåller riskkapital för små och medelstora företag, främst nystartade och teknikorienterade företag. Fonden ställer dessutom garantier till förfogande för att täcka finansinstitutens (t.ex. bankernas) lån till små och medelstora företag. EIF är inte ett långivande institut: Det ger varken lån eller bidrag till företag eller gör några direktinvesteringar i dem. EIF samarbetar i stället med banker och andra finansinstitut. Fonden använder antingen sina egna medel eller medel från EIB eller EU.

**Kampen mot bedrägerier och korruption:** en del av de allmänna insatserna för att bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet, särskilt bekämpande av all olaglig verksamhet som

---

<sup>22</sup> Undersökning om korruption inom hälso- och sjukvårdssektorn, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

kan skada EU:s ekonomiska intressen. Begreppet grundar sig främst på artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som avser verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen och kräver att rådet och Europaparlamentet antar åtgärder i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter samråd med revisionsrätten. Sedan juni 1999 är det Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) som har i uppdrag att bekämpa bedrägerier. På grundval av kapitlen 4 och 5 i EUF-fördraget om polisiärt och rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor, har även Eurojust och Europol befogenhet att stödja medlemsstaterna i kampen mot bedrägerier och korruption.

**Slutmottagare:** en juridisk eller fysisk person som tar emot ekonomiskt stöd från ett finansieringsinstrument.

**Finansieringsinstrument:** ekonomiskt stöd från EU:s budget för att uppnå ett eller flera av unionens specifika politiska mål. Dessa instrument får utformas som kapitalinvesteringar, lån eller garantier eller investeringar i form av kapital likställt med eget kapital eller andra riskbärande instrument, och kan vid behov kombineras med bidrag.

**EU:s ekonomiska intressen:** omfattar i enlighet med förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 de inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av Europeiska unionens budget eller av institutionernas, organens och byråernas budgetar eller de budgetar som dessa förvaltar och övervakar.

**Bedrägeri:** enligt definitionen i artikel 1.1 i konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, upprättad på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen<sup>23,24</sup>:

**(a) Bedrägeri mot EU:s budgetutgifter:** varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till

- användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas<sup>25</sup> allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning otillbörligen uppbärs eller innehålls,
- undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt,
- användning av sådana medel för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för.

**(b) Inkomstbedrägeri:** varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till

---

<sup>23</sup> EGT C 316, 27.11.1995, s. 49.

<sup>24</sup> I Europaparlamentets resolution av den 10 maj 2012 om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen uppmärksammar parlamentet att artikel 325 i EUF-fördraget handlar om bedrägerier, inte om oriktigheter. Parlamentet konstaterar vidare att bedrägeri är en avsiktlig försummelse som utgör ett straffrättsligt brott och att en oriktighet är att inte följa en viss bestämmelse. Parlamentet uppmanar också till differentiering mellan bedrägerier och oriktigheter, och att korruption ska behandlas tillsammans med bedrägeri (se Europaparlamentets resolution av den 10 maj 2012 om skydd av EU:s ekonomiska intressen – Bedrägeribekämpning – Årsrapport 2010).

<sup>25</sup> I detta dokument ska, i enlighet med Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, begreppet *Europeiska gemenskapen* och *Europeiska gemenskaperna* tolkas som *Europeiska unionen*. Detta påverkar inte den tidigare tillämpliga lagstiftningen.

- användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning minskas på ett olagligt sätt,
- undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt,
- missbruk av en förmån som lagligen erhållits, om gärningen har samma effekt.

**Garanti:** ett skriftligt åtagande om ansvar för hela eller delar av en tredje mans skuld eller skyldighet eller för den tredje mannens framgångsrika fullgörande av sin skyldighet vid en händelse som utlöser en sådan garanti, exempelvis en utebliven betalning.

**Konsekvensbedömning:** ett verktyg för att analysera de potentiella fördelarna med och kostnaderna för olika möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att åtgärda ett särskilt problem.

**Uppsåtligt beteende**<sup>26</sup>: en handling som utförs av en person som med handlingen avsett att hindra eller påverka en rättighet som skyddas i lag, eller varit medveten om att hans eller hennes uppträdande skulle kunna orsaka en sådan överträdelse eller skada, och som är beredd att acceptera denna konsekvens, om den skulle uppstå.

**Förmedlande organ:** ett offentligt eller privat organ som en förvaltande myndighet eller en attesterande myndighet ansvarar för eller som utför uppgifter för en sådan myndighets räkning gentemot stödmottagare som genomför insatser.

**Oriktighet/oegentlighet:** Enligt artikel 1.2 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 ska med oegentlighet avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten 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 gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.

För den gemensamma jordbrukspolitiken hänvisas i artikel 2.1 g i förordning (EU) nr 1306/2013 till definitionen av oegentligheter i artikel 1.2 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95.

För de europeiska struktur- och investeringsfonderna ska emellertid, i enlighet med artikel 2.36 i förordning (EU) nr 1303/2013 (förordningen om gemensamma bestämmelser), oriktighet avse en överträdelse av unionslagstiftningen eller av nationell lagstiftning avseende tillämpningen av unionsrätten, som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör som medverkar till genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för unionens budget genom en otillbörlig utgift. Samma definition har införts i artikel 2.16 i förordning (EU) nr 223/2014 om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

---

<sup>26</sup> Se även avsnitt 15 i lag nr 300/2005 (den slovakiska strafflagen).

**Irregularity Management System (IMS):** ett informationssystem för elektronisk rapportering av oriktigheter. Det är en viktig källa till information om i vilken utsträckning medlemsstaterna har utnyttjat medel. Systemet avser utgiftssidan i budgeten som förvaltas gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna.

**System för informationsteknologisk övervakning:** ett system där uppgifter om alla operativa program, projekt, kontroller, undersökningar och revisioner förs in för att säkerställa en effektiv och öppen övervakning av alla processer som rör genomförandet av strukturfonderna, Sammanhållningsfonden och Europeiska fiskerifonden. Det innehåller länkar till fondernas redovisningssystem.

**Otillåten provision:** en sorts förhandlad muta, där en provision betalas till mottagaren av mutan i utbyte mot tillhandahållna tjänster. I allmänhet förhandlas ersättningen (pengar, varor eller tjänster) i förväg. Otillåten provision skiljer sig från andra typer av mutor eftersom det föreligger en tyst samverkan mellan de båda parterna (i stället för att en part pressar den andra parten på mutor). Syftet med otillåten provision är vanligtvis att uppmuntra den andra parten att samarbeta enligt en olaglig stödordning.<sup>27</sup> Den vanligaste formen av otillåten provision innebär att en säljare skickar en felaktig eller orimligt hög faktura (ofta för varor eller tjänster som inte var nödvändiga, var av sämre kvalitet eller bådadera), och att en företrädare för det skadelidande företaget hjälper till att säkerställa betalning. För att hjälpa denne att säkra betalningen erhåller individen någon form av ersättning (kontanter, varor eller tjänster) eller förmån (t.ex. ett jobb för egen eller en släktings räkning). Otillåten provision förekommer ofta med koppling till korruption inom upphandling.

**Rättslig grund:** i allmänhet en lagstiftning som grundas på en artikel i fördraget och som ger EU behörighet att agera på ett visst politiskt område och anger villkoren för denna behörighet, bland annat vad gäller budgeten. Vissa artiklar i fördraget bemyndigar kommissionen att vidta vissa åtgärder som medför utgifter, utan det finns en ytterligare rättsakt.

**Makroregional strategi:** en integrerad ram som godkänts av Europeiska rådet och som syftar till att ta itu med de gemensamma utmaningar som ett geografiskt avgränsat område står inför. Den gäller både medlemsstater och tredjeländer inom samma geografiska område. Genom att stärka samarbetet mellan EU och tredjeländer kan strategin bidra till en ökad ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.

**Förvaltande myndighet:** ett organ som utsetts av en medlemsstat på nationell, regional eller annan nivå för att förvalta program som får stöd från strukturfonderna. Den ansvarar för att informera potentiella stödmottagare, välja ut projekten och övervaka genomförandet av dem.

**Övervakning:** när det gäller skyddet av EU:s ekonomiska intressen och användningen av EU-medel, löpande översyn och bedömning av insamling och registrering av finansiella och icke-finansiella uppgifter och information, i syfte att få en överblick över den nuvarande nivån av överensstämmelse med relevanta lagar och andra förordningar, normer, standarder, överenskommelser, kontrakt och förfaranden, och för att på ett tidigt stadium kunna upptäcka och undanröja risker som äventyrar EU:s ekonomiska intressen.

---

<sup>27</sup> Undersökning om korruption inom hälso- och sjukvårdssektorn, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.



**Nationell strategi för bedrägeribekämpning (Nafs):** nationell strategi för bedrägeribekämpning.

**Enhet med ansvar för den nationella strategin för bedrägeribekämpning:** det organ som utsetts att utarbeta en nationell strategi för bedrägeribekämpning.

**Partnerskapsöverenskommelse:** ett dokument som utarbetats av en medlemsstat tillsammans med samarbetspartner i enlighet med principen om flernivåstyrelse, som beskriver medlemsstatens strategi, prioriteringar och arrangemang för att använda EU:s fonder på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att fullfölja EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. Partnerskapsöverenskommelser godkänns av kommissionen efter bedömning och dialog med den berörda medlemsstaten.

**Berörd person:** enligt förordning (EU, Euratom) nr 883/2013, en person eller ekonomisk aktör som misstänks för bedrägerier, korruption eller annan olaglig verksamhet som påverkar EU:s ekonomiska intressen och som därför är under utredning av Olaf.

**Programområde:** ett geografiskt område som omfattas av ett särskilt program eller, i fråga om ett program som omfattar mer än en regionkategori, ska det geografiska området motsvara varje separat regionkategori.

**Skydd av EU:s ekonomiska intressen:** säkerställa effektivitet och transparens kring intäkterna (jordbrukstullar, sockeravgifter, tullar, mervärdesskatteintäkter och intäkter som är beroende av BNP) i EU:s budget, samt effektivitet, ändamålsenlighet, sparsamhet och transparens kring utnyttjandet av denna budget och de budgetar som förvaltas av EU, och i användningen av egendom som ägs av EU, dess institutioner och organ.

**Offentliga utgifter:** alla offentliga bidrag för att finansiera insatser som kommer från nationella, regionala eller lokala myndigheters budget, från EU:s budget för de europeiska struktur- och investeringsfonderna, från offentligrättsliga organs budget eller från budgeten för en sammanslutning av myndigheter eller offentligrättsliga organ. För att fastställa samfinansieringsgraden för program som får stöd från Europeiska socialfonden kan de också omfatta alla ekonomiska resurser till vilka arbetsgivare och arbetstagare gemensamt bidrar.

**Offentlig-privata partnerskap:** en form av samarbete mellan offentliga organ och den privata sektorn som syftar till att ge bättre resultat av investeringar i infrastrukturprojekt eller på andra områden för offentliga tjänster. Partnerskap kan tillhandahålla offentliga tjänster mer effektivt eftersom de har fördelen att kunna utnyttja riskdelning, sammanförande av sakkunskap från den privata sektorn och få tillgång till ytterligare kapitalkällor.

**Mottagare:** en stödmottagare, kontraktspart eller varje fysisk eller juridisk person som mottar bidrag och finansiering genom ett finansiellt instrument.

**Risk:** potentiella hot, händelser, verksamheter eller uteblivna möjligheter som kan leda till oriktigheter, dvs. otillbörliga utgifter, behov av finansiella korrigeringar eller skadat anseende för förvaltande och kontrollerande organ. Den kan påverka de förvaltande och kontrollerande organens funktion eller till och med funktionen hos förvaltnings- och kontrollsystemet i dess helhet.

**Riskbedömning:** ett av stegen i riskhanteringsprocessen. Den innebär mätning av två kvantiteter som är förknippade med risken ( $R$ ) – omfattningen av den potentiella skadan ( $L$ ), och sannolikheten ( $p$ ) att skadan kommer att inträffa.

**Riskhantering:** en kontinuerlig, proaktiv och systematisk process för att hitta, bedöma och hantera risker i enlighet med godtagbara risknivåer. Den utförs vid varje förvaltande och kontrollerande organ för att ge rimliga garantier vad gäller uppnåendet av målen och förebyggande av bedrägerier.

**Allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemens effektiva funktion:** enligt definitionen i del IV i förordning (EU) nr 1303/2013, vid genomförandet av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden, en brist som kräver väsentliga förbättringar av systemet, som utsätter ovannämnda fonder för en betydande risk för oriktigheter och vars existens är oförenlig med ett revisionsuttalande utan reservationer om förvaltnings- och kontrollsystemets funktion.

**Sund ekonomisk förvaltning:** efterlevnad, från den behöriga myndighetens sida när den utför sin verksamhet, av principerna om sparsamhet, effektivitet – att hitta det bästa förhållandet mellan använda resurser och uppnådda resultat – och ändamålsenlighet när det gäller att uppnå de specifika mål som fastställts.

**Struktur- och investeringsfonder:** finansieringsinstrument som gör det möjligt för EU att bevilja finansiellt stöd till specifika sektorer, regioner, eller en kombination av dessa för att lösa ekonomiska och sociala strukturproblem. Struktur- och investeringsfonderna består av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden.

**Misstanke om bedrägeri:** enligt artikel 2 i kommissionens delegerade förordningar (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 och 2015/1973<sup>28</sup>, oriktigheter som ger upphov till inledandet av ett administrativt eller rättsligt förfarande på nationell nivå i syfte att fastställa att det föreligger en uppsåtlig handling, särskilt bedrägerier i den mening som avses i artikel 1.1 a i den konvention som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen<sup>29</sup>. Sedan 2006 har medlemsstaterna varit skyldiga att ange huruvida oriktigheten ger upphov till misstankar om bedrägeri.

**Systembetingad oriktighet:** enligt definitionen i förordning (EU) nr 1303/2013, en oriktighet, som kan vara av återkommande slag, som med stor sannolikhet förekommer inom liknande insatser och som är följden av allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemens effektiva funktion, t.ex. underlåtenheten att inrätta lämpliga förfaranden i enlighet med denna förordning och de fonds specifika bestämmelserna.

---

<sup>28</sup> EUT L 293, 10.11.2015.

<sup>29</sup> Konventionen trädde i kraft den 17 oktober 2002 tillsammans med det första protokollet och protokollet om domstolens tolkning av konventionen. Det andra protokollet trädde i kraft den 19 maj 2009.