



De europeiska struktur- och investeringsfonderna
Vägledning för medlemsstater och programmyndigheter

Bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva
och proportionella bestämmelser om
bedrägeribekämpning

Juni 2014

FRISKRIVNINGSKLAUSUL:

Det här är ett arbetsdokument som utarbetats av kommissionens avdelningar. Den ger, på grundval av tillämplig EU-lagstiftning, en teknisk vägledning för myndigheter, tjänstemän, stödmottagare eller möjliga bidragstagare samt övriga organ som deltar i övervakning, kontroll eller genomförande av de europeiska struktur- och investeringsfonderna, om tolkningen och tillämpningen av EU:s regler på detta område. Syftet med denna vägledning är att förse kommissionens avdelningar med förklaringar och tolkningar av dessa regler i syfte att underlätta genomförandet av programmet och främja god praxis. Dessa riktlinjer påverkar inte domstolens och tribunalens tolkningar eller kommissionens beslut.

Innehållsförteckning

FÖRKORTNINGAR.....	4
1. INLEDNING.....	6
1.1. Bakgrund.....	6
1.2. En proaktiv, strukturerad och målinriktad strategi för hantering av bedrägeririsker.....	7
2. DEFINITIONER.....	8
2.1. Definition av oegentligheter.....	8
2.2. Fördragets definition av bedrägeri.....	8
2.3 Definition av korruption.....	9
3. SJÄLVBEDÖMNING AV RISKEN FÖR BEDRÄGERIER.....	9
3.1. Verktuget.....	9
3.2. Självbbedömningsgruppens sammansättning.....	11
3.3. Frekvens för självbedömningen.....	11
4. VÄGLEDNING OM MINIMIKRAV FÖR EFFEKTIVA OCH PROPORTIONELLA BEDRÄGERIBEKÄMPNINGSÅTGÄRDER.....	11
4.1. Strategi för bedrägeribekämpning.....	12
4.2. Förebyggande.....	12
4.2.1. Etisk kultur.....	13
4.2.2. Ansvarsfördelning.....	14
4.2.3. Utbildning och informationskampanjer.....	14
4.2.4. Interna kontrollsystem.....	14
4.2.5. Dataanalys och Arachne-verktuget.....	14
4.3. Upptäckt och rapportering.....	15
4.3.1. Utveckla en lämplig inställning.....	16
4.3.2. Bedrägeriindikatorer (röda flaggor).....	16
4.4. Utredning, korrigerig och lagföring.....	17
4.4.1. Återbetalning och åtal.....	17
4.4.2. Uppföljning.....	17
5. REVISIONSMYNDIGHETENS GRANSKNING AV DEN FÖRVALTANDE MYNDIGHETENS BEDRÄGERIRISKBEDÖMNING OCH BEDRÄGERIBEKÄMPNINGSÅTGÄRDER.....	18
5.1. Checklista för revisionsmyndigheter.....	18
5.2. Frekvens för revisionsmyndighetens kontroller.....	18

- Bilaga 1** Användningen av verktyget för bedrägeririskbedömning
- Bilaga 2** Rekommenderade begränsningskontroller
- Bilaga 3** Mall för bedrägeribekämpningsstrategi
- Bilaga 4** Checklista för revisionsmyndigheten

FÖRKORTNINGAR

förordningen om gemensamma bestämmelser – kommissionens förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

Eruf – Europeiska regionala utvecklingsfonden

ESF – Europeiska socialfonden

budgetförordningen – rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget

fonderna – i denna vägledning avser detta Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden

Olaf – Europeiska byrån för bedrägeribekämpning

SAMMANFATTNING

Syftet med denna vägledning är att ge råd och rekommendationer till förvaltande myndigheter angående genomförandet av artikel 125.4 c i förordningen om gemensamma bestämmelser, där det fastställs att de förvaltande myndigheterna ska införa effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker. Kommissionen bistår även revisionsmyndigheterna med vägledning om hur de ska kontrollera att de förvaltande myndigheterna efterlever bestämmelserna i denna artikel.

Kommissionen rekommenderar att förvaltande myndigheter inför en **proaktiv, strukturerad och målinriktad strategi för att hantera bedrägeririsker**. När det gäller fonderna bör målet vara proaktiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder med kostnadseffektiva medel. Alla programmyndigheter bör införa nolltolerans mot bedrägerier, med **tydliga budskap uppifrån**. Värligtade bedrägeririskbedömningar i kombination med ett tydligt budskap från myndighetens sida om att bedrägerier inte tolereras kommer att avskräcka personer som eventuellt frestas att begå bedrägeri. Effektivt genomförda och heltäckande kontrollsystem kan minska bedrägeririsken betydligt, men är inte tillräckliga för att helt eliminera förekomsten av bedrägerier eller risken för att de förblir oupptäckta. Därför är det viktigt att säkerställa att systemen även omfattar förfaranden för att upptäcka bedrägerier och vidta lämpliga åtgärder så snart misstänkta fall av bedrägeri konstateras. Syftet med vägledningen är att den genom stegvisa instruktioner ska fungera som ett stöd för att åtgärda eventuella fall av bedrägerier som kvarstår trots att myndigheterna har infört effektiva åtgärder för ekonomisk förvaltning. Det främsta målet är dock en kostnadseffektiv bedrägeririskbekämpning samt effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder, vilket i praktiken innebär en **målinriktad och differentierad strategi för varje program och situation**.

Det verktyg för självbedömning av bedrägeririsker som bifogas denna vägledning tillsammans med detaljerade anvisningar kan användas för att bedöma sannolikheten för att bedrägeririsker uppstår och effekten av dessa. Dessutom innehåller vägledningen rekommenderade begränsningskontroller som kan fungera som ett extra hjälpmedel för att minska eventuella kvarstående risker som inte har åtgärdats effektivt genom de befintliga kontrollerna. Det operativa målet för förvaltande myndigheter bör vara att utforma bedrägeribekämpningsåtgärder som står i proportion till riskerna och är skraddarsyddade för de specifika situationer som kan uppstå i samband med fonderna i ett visst program eller i en viss region. När myndigheterna tillämpar den riskbedömning och de begränsningsåtgärder som anges i denna vägledning på systemnivå rekommenderas de att hantera specifika situationer som kan uppstå i genomförandet av insatserna genom att ta fram specifika bedrägeriindikatorer (röda flaggor). Det är också viktigt samarbetet och samordningen mellan den förvaltande myndigheten, revisionsmyndigheten och utredningsorganen fungerar väl. Som ett ytterligare hjälpmedel för medlemsstaterna har kommissionen dessutom tagit fram riskpoängverktyget Arachne, som kommer att bidra till att identifiera, förebygga och upptäcka insatser, projekt, stödmottagare och kontrakt/kontraktssinnehavare som kan medföra risker. Arachne fungerar alltså även som ett förebyggande instrument.

Kommissionens föreslagna verktyg för självbedömning av risker är enkelt, logiskt och praktiskt och bygger på fem huvudsakliga metodsteg:

1. Kvantifiera risken för att en viss typ av bedrägeri kan uppstå genom att bedöma effekt och sannolikhet (bruttonrisk):
2. Bedöma om de befintliga kontrollerna är effektiva för att begränsa bruttonrisken.

3. Bedöma nettorisken efter beaktande av eventuella befintliga kontroller och deras effektivitet, dvs. den nuvarande situationen (återstående risk).
4. Bedöma effekten av de planerade begränsningskontrollerna på nettorisken (den återstående risken).
5. Definiera målrisk, dvs. den risknivå som den förvaltande myndigheten anser vara tolerabel efter det att effektiva kontroller införts.

Kommissionen planerar dessutom att vid behov tillhandahålla målinriktat stöd för att hjälpa myndigheterna att genomföra artikel 125.4 c i förordningen om gemensamma bestämmelser och denna vägledning.

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Enligt artikel 59.2 i budgetförordningen ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder, inbegripet lagstiftningsmässiga, regelrelaterade och administrativa åtgärder, som är nödvändiga för att skydda unionens ekonomiska intressen, nämligen förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier.

Förordningen innehåller särskilda krav när det gäller medlemsstaternas ansvar för att förebygga bedrägerier. Denna vägledning om riskhantering riktas till förvaltande myndigheter och revisionsmyndigheter med ansvar för Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)

Förutom artikel 72 h i förordningen om gemensamma bestämmelser, enligt vilken förvaltnings- och kontrollsystemen ska innehålla föreskrifter för förebyggande, upptäckande och korrigering av oriktigheter, inklusive bedrägeri, och återkrävande av felaktigt utbetalda stödbelopp, tillsammans med eventuell ränta vid sen betalning, anges även i artikel 125.4 c att de förvaltande myndigheterna ska införa **effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker**.

Bedrägeri- och korruptionsrisker ska hanteras på lämpligt sätt. De förvaltande myndigheterna har ansvaret för att visa att försök till bedrägerier mot EU:s budget är oacceptabla och att bedrägerier inte tolereras. Att motverka bedrägeri och dess orsaker och konsekvenser är svårt för alla förvaltningar, eftersom bedrägerierna är utformade just för att undvika upptäckt. Förvaltande myndigheter bör även beakta Transparency Internationals korruptionsindex¹ och EU:s rapport om korruptionsbekämpning, som utarbetas av kommissionen², när de bedömer i hur stor utsträckning de allmänna driftsförhållandena kan anses vara exponerade för risken för korruption och bedrägeri.

Möjligheterna till bedrägeri får inte ignoreras och bör betraktas som risker som måste hanteras på lämpligt sätt precis som andra risker eller eventuellt negativa effekter för verksamheten. Bedömningen av bedrägeririsker kan därför göras med

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén av den 6 juni 2011 – *Insatser mot korruption på EU:s territorium (KOM(2011) 308 slutlig)*.

användning av befintliga principer och verktyg för riskbedömning. Effektivt genomförda och heltäckande kontrollsysteem kan bidra till att minska risken för att bedrägerier förekommer eller inte upptäcks, men kan däremot inte minska sannolikheten för bedrägerier. Bortsett från baskraven bör det övergripande målet därför vara att hantera de största bedrägeririskerna på ett målinriktat sätt. I detta sammanhang är det viktigt att tänka på att de totala fördelarna med eventuella bedrägeribekämpningsåtgärder bör vara större än de totala kostnaderna (proportionalitetsprincipen), även med tanke på att bedrägeri och korruption orsakar allvarliga förtroendeförluster.

För att hantera effekterna av och sannolikheten för eventuella bedrägeririsker som kan skada EU:s ekonomiska intressen rekommenderar kommissionen att de förvaltande myndigheterna använder det bedrägeririskbedömningsverktyg som beskrivs i **bilaga 1**. Bedömningen bör utföras av en självbedömningsgrupp som inrättas av de förvaltande myndigheterna³. Förteckningen över rekommenderade begränsningskontroller som de förvaltande myndigheterna kan införa för att hantera eventuella kvarstående risker anges i **bilaga 2. Rekommendationerna är dock inte bindande**. Dessa proportionella åtgärder kan bidra till att ytterligare begränsa eventuella kvarstående risker som framkommer till följd av självbedömningen och som inte hanteras effektivt genom de befintliga kontrollerna.

I **bilaga 3** föreslås dessutom mall för en frivillig förklaring om bedrägeribekämpningspolicy. Den riktas till de förvaltande myndigheter som vill lyfta fram sitt bedrägeribekämpningsprogram i form av en policyförklaring för att både internt och externt gå ut med sin officiella ståndpunkt i fråga om bedrägeri och korruption.

För att komplettera denna vägledning har kommissionen även tagit fram riktlinjer för revisionsmyndigheternas kontroll av de förvaltande myndigheternas arbete med bedrägeririskbedömningar och vilka åtgärder de har infört för att begränsa riskerna för bedrägeri. Checklistorna i **bilaga 4** kan vara till hjälp för revisionsmyndigheterna i de systemrevisioner som de ska göra enligt artikel 127 i förordningen om gemensamma bestämmelser. Kommissionen kommer att använda dem i sina egna riskbedömningar och de kan även fungera som underlag för de rapporter och yttranden som ska lämnas av de oberoende revisionsorgan som är ansvariga för att bedöma förvaltnings- och kontrollsysteem när det gäller utnämningen av förvaltande myndigheter enligt artikel 124.2 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

1.2. En proaktiv, strukturerad och målinriktad strategi för hantering av bedrägeririsker

Det praktiska verktyg för självbedömning av bedrägeririsker som bifogas denna vägledning inriktas på de situationer där centrala processer i genomförandet av programmen är mest utsatta för bedrägerier som begås av enskilda personer eller organisationer, inbegripet organiserad brottslighet, bedömningen av hur sannolikt det är att sådana situationer kan uppstå och hur allvarliga de i så fall är, och vad de förvaltande myndigheterna gör för att förhindra att de uppstår. Kommissionen har valt ut följande tre nyckelprocesser som anses vara mest exponerade för bedrägeririsker:

³ När det gäller det territoriella samarbetet inom EU är de förvaltande myndigheterna ansvariga för alla funktioner. Riskbedömningen bör beakta bedrägeririskerna inom hela programområdet och målet bör vara att se till att effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder införs vid behov.

- Urval av sökande.
- Genomförande och kontroll av insatser.
- Attestering och betalning.

Huvudsyftet med bedrägeririskbedömningar är att kartlägga risker där självbedömningen visar att man för närvarande inte gör tillräckligt för att minska sannolikheten för eller effekterna av eventuellt bedräglig verksamhet till en godtagbar nivå. Denna bedömning tjänar sedan som underlag för valet av effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder från förteckningen över rekommenderade begränsningskontroller så att de identifierade bristerna kan åtgärdas. I vissa fall kan slutsatsen bli att de flesta av de kvarstående riskerna redan har lösts och att man därför behöver införa mycket få, om några, kompletterande bedrägeribekämpningsåtgärder. De förvaltande myndigheterna ska kunna motivera sina slutsatser i alla bedömningar.

2. DEFINITIONER

Riskbedömningen behandlar endast specifika bedrägeririsker, inte oegentligheter. **Ett effektivt genomförande av åtgärderna i denna vägledning kan dock indirekt påverka insatserna för att förebygga och upptäcka oegentligheter i allmänhet**, det vill säga i ett bredare perspektiv än bedrägeri.

Det är avsikten som utgör skillnaden mellan bedrägerier och oegentligheter⁴.

2.1. Definition av oegentligheter

Enligt rådets förordning (EG) nr 2988/95 av den 18 december 1995⁵ om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen är begreppet oegentligheter brett och omfattar både avsiktliga och oavsiktliga oegentligheter som begås av ekonomiska aktörer.

Oegentlighet definieras på följande sätt i artikel 1.2 i förordning (EG) nr 2988/95:

Varje överträdelse av en bestämmelse i EU-rätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för EU:s allmänna budget eller budgetar som EU förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för EU:s räkning.

2.2. Fördragets definition av bedrägeri

I konventionen utarbetad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen I artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen om skydd av Europeiska gemenskapernas

⁴ Skälen till bedrägligt beteende behandlas i COCOF 09/0003/00 av den 18 februari 2009 – *Meddelande om bedrägeriindikatorer för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden*.

⁵ EGT L 312, 23.12.1995, s. 1.

finansiella intressen⁶ definieras *bedrägeri* med hänsyn till utgifter, som 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 allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning otillbörligen uppbärs eller innehålls,
- undanhållande av information som skall lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt,
- användning av sådana medel för andra syften än dem som medlen ursprungligen har beviljats för”.

2.3 Definition av korrupktion

En bred definition av korrupktion som används av kommissionen är missbruk av en (offentlig) befattning för privat vinning. Korrupta betalningar underlättar många andra typer av bedrägerier, t.ex. falska fakturor, falska utgifter eller underlåtande att uppfylla kontraktspecificationer. Den vanligaste formen av korrupktion är korrupta betalningar eller andra fördelar: en mottagare (passiv korrupktion) tar emot en muta från en givare (aktiv korrupktion) i utbyte mot att mottagaren gör givaren en tjänst.

3. SJÄLVBEDÖMNING AV RISKEN FÖR BEDRÄGERIER

3.1. Verkytet

Huvudsyftet med verktyget för bedrägeririskbedömning i **bilaga 1** är att hjälpa medlemsstaterna att göra en självbedömning av effekten av och sannolikheten för att olika typer av bedrägerier förekommer. De bedrägeririsker som bör bedömas har kartlagts genom erfarenhet från tidigare bedrägerifall i sammanhållningspolitiken samt allmänt kända och återkommande bedrägerisystem. Verkytet innehåller med andra ord redan ett antal kända risker. Andra kända risker för det program/den region som ska bedömas bör läggas till av självbedömningsgruppen (se avsnitt 3.2).

Vägledningen i bilaga 1 innehåller en detaljerad beskrivning av hur bedrägeririskbedömningsverktyget ska användas.

Verkytet täcker sannolikheten för och effekten av specifika och allmänt kända bedrägeririsker som är särskilt relevanta för de utvalda nyckelprocesserna, dvs.

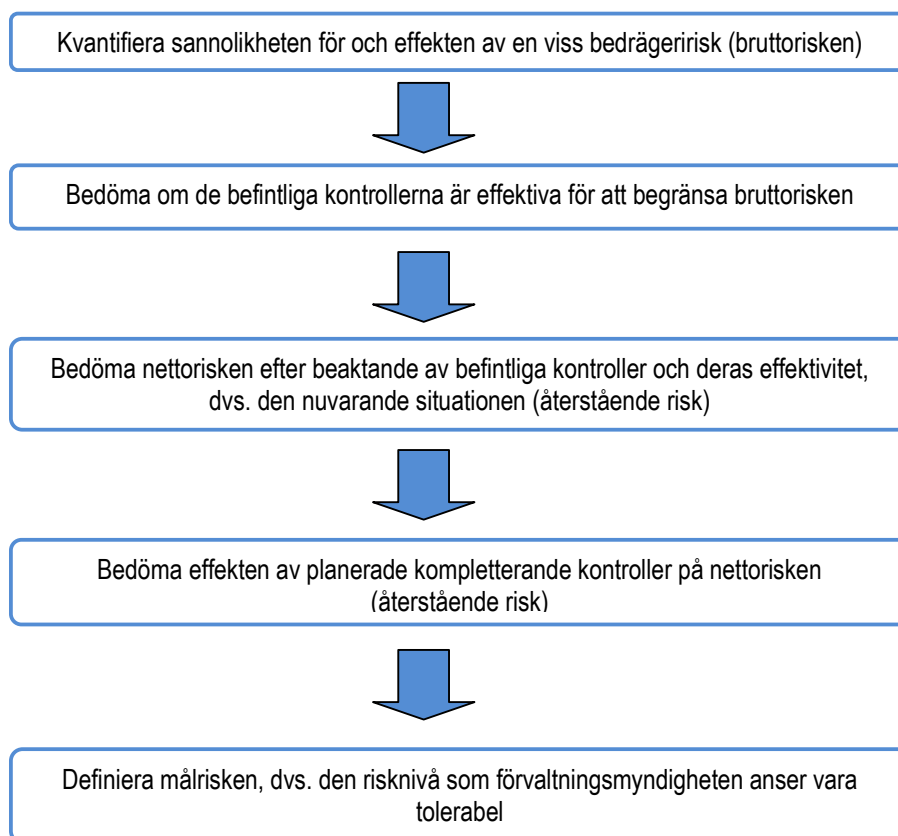
- urval av sökande (arbetsblad 1 i kalkylen),
- stödmottagarnas genomförande av projektet, med inriktning på offentlig upphandling och arbetskostnader (arbetsblad 2),
- den förvaltande myndighetens attestering av kostnader samt betalningar (arbetsblad 3).

Varje avsnitt inleds med ett presentationsblad med en beskrivning av de risker som behandlas i respektive avsnitt.

⁶ EGT C 316, 27.11.1995, s. 49.

De förvaltande myndigheterna rekommenderas även att bedöma de övergripande bedrägeririskerna i samband med de offentliga upphandlingskontrakt som de förvaltar direkt, t.ex. upphandling av tekniskt bistånd (arbetsblad 4). Om myndigheten inte genomför offentliga upphandlingar som kräver en bedrägeririskbedömning behöver inte avsnitt 4 fyllas i.

Metoden för bedrägeririskbedömning består av följande fem huvudsakliga steg:



För var och en av de relevanta riskerna är huvudmålet att bedöma *brutton risken* för att en viss typ av bedrägeri ska uppstå. Därefter kartläggs och bedöms effektiviteten hos de kontroller som redan finns för att begränsa dessa bedrägeririsker, antingen genom att förhindra att de uppkommer eller se till att de inte förblir oupptäckta. Resultatet blir en befintlig *nettorisk*, som bör utgöra underlaget för en intern åtgärdsplan som bör införas om den kvarstående risken är avsevärd eller kritisk. Syftet med detta är att förbättra kontrollerna och ytterligare minska risken för att medlemsstaten exponeras för negativa konsekvenser (t.ex. genom att vid behov införa effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder som komplement till de befintliga åtgärderna – se förteckningen över rekommenderade begränsningskontroller⁷ i **bilaga 2**).

⁷ Dessa utgör **icke-bindande förslag** till kompletterande kontroller för att ytterligare begränsa den kvarstående risken.

3.2. Självbedömningsgruppens sammansättning

Beroende på den förvaltande myndighetens och programmets storlek kan varje genomförandeprocess utföras av olika avdelningar hos den förvaltande myndigheten. I sådana fall rekommenderar kommissionen att de mest relevanta aktörerna deltar i bedömningen så att den blir så noggrann och exakt som möjligt och görs på ett effektivt och smidigt sätt. Därför är det en bra idé att låta personal från olika avdelningar med olika ansvarsuppgifter hos myndigheten ingå i bedömningsgruppen, bland annat urval av insatser, skrivbordskontroller och kontroller på plats samt utanordning av betalningar. Dessutom bör personal från den attesterande myndigheten och genomförandeorganen ingå. De förvaltande myndigheterna bör överväga att göra samordningsenheter för bedrägeribekämpning eller andra specialiserade organ delaktiga, eftersom de kan bistå med speciell erfarenhet av bedrägeribekämpning i bedömningen.

Eftersom revisionsmyndigheten kommer att granska den färdiga riskbedömningen bör den inte ha en direkt roll i besluten om riskexponeringsnivå, men kan delta i bedömningsprocessen som rådgivare eller observatör.

Självbedömningen bör av uppenbara skäl inte läggas ut på entreprenad, eftersom den kräver god kännedom om förvaltnings- och kontrollsystemen och programmets stödmottagare.

3.3. Frekvens för självbedömningen

För det första är efterlevnad av kraven på lämpliga förfaranden för att införa effektiva och proportionerliga bedrägeribekämpningsåtgärder en del av de förvaltande myndigheternas tilldelningskriterier.

Rekommendationen är att en fullständig självbedömning som en allmän regel görs varje eller vartannat år. Mer regelbundna kontroller av framstegen mot åtgärdsplanen när det gäller kompletterande kontroller, ändringar i riskmiljön eller kontroller av att bedömningspoängen fortfarande är lämpliga kan dock bli nödvändiga (t.ex. genom ledningsmöten). Om risknivån bedöms som mycket låg och inga fall av bedrägerier rapporterades föregående år kan den förvaltande myndigheten besluta att se över sin självbedömning vartannat år. Förekomsten av nya bedrägerier eller större förändringar i den förvaltande myndighetens förfaranden och/eller personal bör omedelbart föranleda en översyn av eventuella brister i systemet och relevanta delar av självbedömningen.

4. VÄGLEDNING OM MINIMIKRAV FÖR EFFEKTIVA OCH PROPORTIONELLA BEDRÄGERIBEKÄMPNINGÅTGÄRDER

I detta avsnitt ges allmän vägledning om de principer och metoder som de förvaltande myndigheterna bör tillämpa för att bekämpa bedrägerier. I **bilaga 2** beskrivs varje specifik risk som identifierats i riskbedömningen och de rekommenderade icke-bindande begränsningskontroller som bör införas för att minska riskerna till en godtagbar nivå.

De minimistandarder som anges i detta avsnitt rör hela bedrägeribekämpningscykeln. Förvaltande myndigheter rekommenderas att följa dessa minimistandarder.

Kommissionen rekommenderar de förvaltande myndigheterna att tillämpa en strukturerad bedrägeribekämpningsstrategi för att komma till rätta med

bedrägeriproblem. Det finns fyra centrala delar av bedrägeribekämpningscykeln: förebyggande, upptäckt, korrigerande och lagföring. Bedrägeririsken kan minskas betydligt genom en kombination av en grundlig bedrägeririsksbedömning, lämpliga åtgärder för förebyggande och upptäckt samt samordnade och snabba utredningar av behöriga organ. Sådana förfaranden avskräcker dessutom från bedrägerier.

4.1. Strategi för bedrägeribekämpning

Många organisationer tar fram en bedrägeribekämpningspolicy för att få ut budskapet att de bekämpar och motverkar bedrägerier. Policyn bör vara utformad på ett enkelt och målinriktat sätt och den bör innehålla följande:

- Strategier för att utveckla en bedrägeribekämpningskultur.
- Ansvarsfördelning för bedrägeribekämpningen.
- Rapporteringssystem vid misstankar om bedrägeri.
- Samarbete mellan berörda aktörer.

Policyn bör vara synlig inom organisationen (all ny personal bör informeras om policyn, även på intranätet) och personalen bör vara medveten om att den genomförs effektivt, via kanaler som regelbundna uppdateringar om bedrägerifrågor och rapportering om resultaten av bedrägeriutredningar. Ett förslag på mall för en bedrägeribekämpningspolicy ges i **bilaga 3**. Mallen är frivillig och kan användas av förvaltande myndigheter som vill gå längre än de lagliga kraven och formalisera och kommunicera sin officiella ståndpunkt gentemot bedrägeri och korruption, både internt och externt.

4.2. Förebyggande

Om den förvaltande myndigheten visar ett tydligt engagemang för att bekämpa bedrägeri och korruption, ökar medvetenheten om sina kontroller för förebyggande och upptäckt samt upplyser om att bedrägerifall kommer att vidarebefordras till de behöriga myndigheterna för utredning och påföljder, kommer de att sända ett tydligt budskap till personer som eventuellt frestas att göra sig skyldiga till bedrägerier och kan även bidra till att ändra beteendet och inställningen gentemot bedrägeri.

Med tanke på att det är svårt att bevisa bedrägligt beteende och återställa skadat anseende är det naturligtvis bättre att förebygga bedrägerier i stället för att behöva hantera följderna när ett bedrägeri har inträffat. Tekniker för förebyggande handlar oftast om att minska möjligheterna att begå bedrägerier via ett stabilt internt kontrollsystem kombinerat med en proaktiv, strukturerad och målinriktad bedrägeririsksbedömning, men det finns även annat man kan göra. Omfattande utbildning, informationsaktiviteter och utvecklingen av en **etisk** kultur utgör exempel på metoder som kan användas för att bekämpa en eventuell *rationalisering* av bedrägligt beteende.

Det starkaste förebyggande försvaret mot bedrägerier är ett stabilt system för interna kontroller. Det bör utformas och genomföras på så sätt att det är proportionellt till de risker som identifierats under riskbedömningen. Organisationen måste även inrätta de rätta strukturerna och skapa en lämplig kultur för att avskräcka från bedrägligt beteende.



4.2.1. *Etisk kultur*

En kultur för bedrägeribekämpning är en avgörande faktor, både för att avskräcka personer som eventuellt frestas att begå bedrägeri och för att skapa ett starkt engagemang för bedrägeribekämpning hos den förvaltande myndighetens personal. En sådan kultur kan skapas genom en kombination av specifika strukturer och förfaranden för bedrägeribekämpning, vilket visas i den andra cirkeln i ovanstående diagram och diskuteras mer i detalj nedan, men även genom mer allmänna metoder och beteenden:

- **Verksamhetsmål** – en tydlig avsiktsförklaring som är synlig för alla interna och externa observatörer, om att den förvaltande myndigheten arbetar för att uppnå högsta möjliga etiska normer.
- **Tydligt budskap från toppen** – muntliga och/eller skriftliga budskap från högsta nivå i den förvaltande myndigheten om att den förväntar sig ett oklanderligt etiskt beteende hos personalen och stödmottagarna (budskapet till stödmottagarna kan förmedlas via bidragsbeslutsbrev och bidragsavtal).
- **Uppförandekod** – otvetydiga etiska regler som all personal måste åta sig att följa som rutin. Uppförandekoden kan innehålla följande element:
 - Intressekonflikter – förklaring och krav samt förfaranden för att anmäla intressekonflikter.
 - Policy för gåvor och gästfrihet – förklaring och personalens ansvar för att följa denna policy.
 - Sekretessbelagd information – förklaring och personalens ansvar.
 - Krav på rapportering av misstänkt bedrägeri.

Sammanfattningsvis ska personalen följa principer som integritet, objektivitet, ansvarsskyldighet och ärlighet.

4.2.2. Ansvarsfördelning

Den förvaltande myndigheten bör ha en tydlig ansvarsfördelning när det gäller att inrätta förvaltnings- och kontrollsystem som uppfyller EU-kraven och för att kontrollera att systemen fungerar effektivt för att förebygga, upptäcka och korrigera bedrägerier. Syftet med detta är att se till att alla aktörer har fullständig förståelse för sina ansvarsuppgifter och skyldigheter och att både internt och externt föra ut budskapet till alla eventuella stödmottagare inom programmet om att organisationen har en samordnad strategi för bedrägeribekämpning.

4.2.3. Utbildning och informationskampanjer

Formella förfaranden för utbildning och informationskampanjer kan vid behov tas med i organisationens övergripande riskhanteringsstrategi. All personal bör utbildas i både teoretiska och praktiska frågor, både för att informera dem om den förvaltande myndighetens bedrägeribekämpningskultur och för att hjälpa dem att identifiera och reagera på misstänkta fall av bedrägeri. Utbildningen bör täcka alla aspekter av bedrägeribekämpningspolicyn, särskilda roller och ansvar samt rapporteringsmekanismer.

Informationen kan även förmedlas via mindre formella vägar, t.ex. nyhetsbrev, affischer, intranätplatser eller som en fast punkt på dagordningen för gruppmöten.

4.2.4. Interna kontrollsystem

Det starkaste försvaret mot eventuella bedrägerier är ett väl utformat och effektivt genomfört internt kontrollsystem, där kontrollerna inriktas på att effektivt begränsa identifierade risker.

Förvaltningskontrollerna måste vara grundliga och kontrollerna på plats måste vara riskbaserade och ha tillräckligt stor täckning. **Sannolikheten för att upptäcka eventuella bedrägerifall kommer att öka med grundliga förvaltningskontroller.** Personal med ansvar för förvaltningskontroller via skrivbordskontroller och kontroller på plats bör känna till kommissionens bedrägeriindikatorer och eventuella nationella riktlinjer för detta (se nedan).

4.2.5. Dataanalys och Arachne-verktyget

Insamlingen, lagringen och analysen av uppgifter blir alltmer avancerad, vilket ökar möjligheterna att bekämpa bedrägerier. Inom ramen för och med vederbörligt beaktande av begränsningarna för dataanalys enligt varje medlemsstats lagstiftning, kan dataanalys avsevärt berika riskbedömningsprocessen i detta skede. Man kan dubbelkontrollera uppgifter mot andra organisationer från den offentliga eller privata sektorn (t.ex. skattemyndigheter, regeringsdepartement, kreditkontrollmyndigheter) och på så sätt upptäcka eventuella högrisksituationer redan innan finansiering beviljas.

När det gäller bekämpning av bedrägeri (och oegentligheter) har kommissionen tagit fram ett särskilt datautvinningsverktyg som kallas Arachne till hjälp för förvaltande myndigheter för att kartlägga projekt som kan vara mottagliga för risker för bedrägeri, intressekonflikter och oegentligheter. Arachne är ett riskpoängverktyg som kan bidra till ökad effektivitet i projekturval, förvaltningskontroller och revisioner. Det är också tänkt att fungera som ett komplement för att ytterligare stärka arbetet för att identifiera, förebygga och upptäcka bedrägerier. Arachne har utvecklats av kommissionen och är särskilt väl lämpat för att kartlägga och bedöma bedrägeririsker inom fonderna, bland annat inom offentlig upphandling, som är särskilt känsligt för bedrägerier och oegentligheter, t.ex. uppgjorda anbud.

Via uppgiftsskyddsombudet lämnade kommissionen den 17 maj 2013 in den obligatoriska anmälan om förhandskontroller rörande behandling av personuppgifter till Europeiska datatillsynsmannen, som efter en grundlig analys av den relevanta rättsliga grunden den 17 februari 2014 utfärdade ett positivt yttrande om att Arachne uppfyller reglerna i förordning (EG) nr 45/2001⁸. Detta omfattade vissa överväganden om behandlingen av speciella uppgiftskategorier för att garantera att deras nödvändighet, proportionalitet och kvalitet. Andra rekommendationer rörde återkopplingsystemet för att garantera uppgifternas korrekthet, åtgärder för att säkerställa hög kvalitet på uppgifterna, individuell analys av dataöverföringar till Olaf och Europeiska revisionsrätten, radering av uppgifter efter en rimlig tidsperiod samt information till registrerade. Kommissionen analyserar noggrant alla dessa överväganden och rekommendationer för att se hur de kan genomföras.

Ett korrekt genomförande av Arachne kommer att betraktas som god praxis av kommissionen för att identifiera röda flaggor och rikta in bedrägeribekämpningsåtgärder på lämpligt sätt. Myndigheterna bör beakta Arachne i sin bedömning av om de befintliga kontrollerna för förebyggande och upptäckt är lämpliga. Arachne kommer att införas gradvis under 2014 för alla medlemsstater som frivilligt beslutar sig för att genomföra det för att ytterligare förbättra sina förvaltningskontroller av bedrägeririsker. Det finns ingen lösning som passar alla, och medlemsstaterna kan därför fatta olika beslut, även inom olika program/regioner i medlemsstaten. Baserat på siffrorna i den senaste rapporten om kampen mot bedrägerier⁹, varierar nämligen den faktiska situationen när det gäller bedrägerier som upptäckts och rapporterats till kommissionen också stort mellan medlemsstaterna.

4.3. Upptäckt och rapportering

Förebyggande tekniker ger inte ett absolut skydd mot bedrägeri. Förvaltande myndigheter behöver därför system för att snabbt upptäcka bedrägligt beteende. Sådana tekniker kan vara analytiska förfaranden för att belysa onormala situationer (t.ex. datautvinningsverktyg som Arachne), stabila rapporteringssystem och kontinuerliga riskbedömningar.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.

⁹ *Skydd av Europeiska unionens finansiella intressen – kampen mot bedrägerier*, årsrapport 2012. COM(2013) 548 final, 24.7.2013.

En stark etisk kultur och ett sunt internkontrollsystem ger inte ett heltäckande skydd mot bedrägeri. I bedrägeribekämpningsstrategierna måste man därför ta hänsyn till att bedrägerifall fortfarande kan uppstå och åtgärder för upptäckt av bedrägerier måste utformas och genomföras för att motverka detta.

4.3.1. Utveckla en lämplig inställning

De förvaltande myndigheterna kan hantera bedrägeririsker med hjälp av specialiserade och riktade tekniker för upptäckt och utse personer som ansvarar för genomförandet. Dessutom har alla personer som deltar i genomförandet av strukturfinansiering en roll att spela när det gäller att upptäcka eventuellt bedrägliga verksamheter och agera till följd av detta. För att uppnå detta måste myndigheterna utveckla en lämplig inställning. Hälsosam skepticism bör uppmuntras, och det är viktigt att alla är medvetna och har aktuell kunskap om eventuella tecken på bedrägerivarningar.

4.3.2. Bedrägeriindikatorer (röda flaggor)

Bedrägeriindikatorer är mer specifika tecken eller *röda flaggor* som markerar att bedrägliga verksamheter förekommer. De kräver omedelbar respons för att kontrollera om ytterligare åtgärder krävs.

Indikatorerna kan också vara specifika för vanligt förekommande verksamheter inom ramen för strukturfinansieringsprogrammen, t.ex. offentlig upphandling och arbetskostnader. I detta sammanhang har kommissionen lämnat följande information till medlemsstaterna:

- COCOF 09/0003/00 av den 18 februari 2009 – *Meddelande om bedrägeriindikatorer för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden.*
- *Sammanställning av oidentifierade ärenden – strukturåtgärder*
- *Olafs praktiska vägledning om intressekonflikter.*
- *Olafs praktiska vägledning om förfalskade handlingar.*

Dessa publikationer bör läsas noggrant och spridas till all personal som har befattningar där de kan upptäcka sådant beteende. Det är särskilt viktigt att alla som arbetar med granskning av stödmottagarnas verksamheter känner till indikatorerna, särskilt personer som utför både skrivbordskontroller och förvaltningskontroller på plats eller andra övervakningsbesök.

4.3.3. Rapporteringsmekanismer

Inrättande och främjande av tydliga rapporteringsmekanismer är en viktig aspekt i arbetet med förebyggande och upptäckt. Syftet med sådana mekanismer bör vara att underlätta rapporteringen av misstänkta bedrägerifall och brister i kontrollen som kan öka den förvaltande myndighetens mottaglighet för bedrägeri. De förvaltande myndigheterna bör ha tydliga rapporteringsmekanismer för att säkerställa **tillräcklig samordning av bedrägeribekämpningsfrågor med revisionsmyndigheten och behöriga utredningsmyndigheter i medlemsstaten**, inklusive korrupsionsbekämpande myndigheter.

Rapportering till kommissionen om resultaten av bedrägeribekämpningsåtgärder och eventuella misstänkta bedrägerifall kommer att ingå i den förvaltande myndighetens årliga sammanfattningsrapport och förvaltningsyttrande. Revisionsmyndighetens årliga kontrollrapport kommer också att innehålla ett avsnitt om misstänkta bedrägerier som upptäckts under året.

När det gäller kommunikation med och utbildning av personalen om dessa rapporteringsmekanismer bör följande säkerställas:

- Personalen måste förstå när de ska rapportera misstänkta fall av bedrägligt beteende eller kontroll.
- Personalen måste ha förtroende för att myndighetens ledning agerar med anledning av sådana misstankar.
- Personalen måste känna sig säkra på att de kan rapportera i förtroende och att organisationen inte tolererar vedergällningar mot personal som rapporterar om misstankar.

Misstänkta bedrägerier måste rapporteras till Olaf av den myndighet som utsetts av medlemsstaten enligt kraven i artikel 122 i förordningen om gemensamma bestämmelser. Dessutom är det viktigt att informera stödmottagarna om hur de kan kontakta Olaf om eventuell information som de kan sitta inne med¹⁰.

4.4. Utredning, korrigerig och lagföring

När en misstanke om bedrägeri har konstaterats och rapporterats i vederbörlig ordning ska den förvaltande myndigheten vidarebefordra ärendet till den myndighet i medlemsstaten som är behörig för utredning och påföljder, inklusive korruptionsbekämpningsmyndigheter i förekommande fall, och informera Olaf om detta.

Den förvaltande myndigheten bör också göra en grundlig och kritisk granskning av eventuella relaterade interna kontrollsystem som kan ha exponerat den för eventuella eller bevisade bedrägerier.

Efter det att ett fall av misstänkt bedrägeri har påvisats och rapporterats enligt nationella krav och EU-krav så att den behöriga myndigheten kan bedöma om en utredning är nödvändig följer återbetalning och lagföring i relevanta fall.

4.4.1. Återbetalning och åtal

De förvaltande och attesterande myndigheterna måste återkräva felaktiga utbetalningar från stödmottagarna, och de behöver därför ha stabila förfaranden för att följa upp eventuella återbetalningar av EU-medel som har använts på ett bedrägligt sätt. Förfarandena bör också vara tydliga i fall där civil- eller straffrättsliga förfaranden inleds. **Genomförandet av och synligheten för sådana påföljder är en viktig avskräckande faktor** för personer som eventuellt frestas att begå bedrägeri, vilket kräver ett strikt agerande från den förvaltande myndighetens sida.

4.4.2. Uppföljning

När den behöriga myndigheten har avslutat en bedrägeriutredning eller lämnat över den till berörda myndigheter för vidare åtgärder bör den granska

¹⁰ COCOF 09/0003/00 av den 18 februari 2009 – *Meddelande om bedrägeriindikatorer för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden, innehåller också information om rapporteringsförfaranden.*

eventuella processer, förfaranden eller kontroller som har samband med det eventuella eller faktiska bedrägeri som har konstaterats. Granskningen bör vara objektiv och självkritisk och bör leda till tydliga slutsatser om konstaterade brister och lärdomar, med tydliga åtgärder, tydlig ansvarsfördelning och tidsfrister. Resultaten av denna granskning bör även beaktas i översynen av självbedömningen enligt avsnitt 3.3.

Fullständigt samarbete med utredningsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter eller rättsliga myndigheter måste säkerställas. Här är det särskilt viktigt att myndigheten ser till att akter om bedrägerifall förvaras på säker plats och att bedrägeriärenden lämnas över på lämpligt sätt vid personalbyte.

5. REVISIONSMYNDIGHETENS GRANSKNING AV DEN FÖRVALTANDE MYNDIGHETENS BEDRÄGERIRISKBEDÖMNING OCH BEDRÄGERIBEKÄMPNINGSÅTGÄRDER

5.1. Checklista för revisionsmyndigheter

Ett förslag till checklista för revisionsmyndighetens granskning av den förvaltande myndighetens (och myndighetens förmedlingsorgans) efterlevnad av artikel 125.4 c i förordningen om gemensamma bestämmelser finns i **bilaga 4**. Denna checklista kan ingå i den uppsättning checklistor som revisionsmyndigheten använder för sina systemrevisioner.

Checklistan kan även användas av det oberoende organ som ansvarar för bedömningen av förvaltnings- och kontrollsystemen för utnämning enligt artikel 124.2 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

5.2. Frekvens för revisionsmyndighetens kontroller

I samband med granskningen av förvaltnings- och kontrollsystemen bör revisionsrätten även kontrollera att den förvaltande myndigheten vidtar effektiva bedrägeribekämpningsåtgärder så tidigt som möjligt under programperioden.¹¹ Beroende på resultaten av dessa granskningar och den identifierade bedrägeririsknivån bör uppföljningsrevisioner utföras så ofta som behövs. Ibland kan årliga uppföljningsrevisioner behövas, beroende på hur allvarliga bedrägerimisstankarna är för varje program. Även här rekommenderas en målinriktad och proportionell (riskrelaterad) strategi. Slutsatserna bör ingå i revisionsrättens årliga kontrollrapport.

De bör även systematiskt se över de förmedlande organens genomförande av effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder, som ett led av sitt program för systemrevisioner.

¹¹ När det gäller EU:s territoriella samarbete bör en revisorsgrupp bistå revisionsmyndigheten när den inte har möjlighet att göra detta på egen hand.