EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.12.2024
COM(2024) 572 final

# Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och revisionsrätten

# Interimsutvärdering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/785 av den 29 april 2021 om inrättande av unionsprogrammet för bedrägeribekämpning och om upphävande av förordning (EU) nr 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

## 1. INLEDNING

Bedrägeri och närliggande olaglig verksamhet kan få allvarliga negativa konsekvenser för Europeiska unionens (EU) och dess medlemsstaters ekonomiska intressen. Detta problem är desto mer angeläget med tanke på att EU:s totala budget inom budgetramen för 2021–2027 har ökat till en aldrig tidigare skådad volym på omkring 1,8 biljoner euro, delvis till följd av covid-19-pandemin. Att EU:s medel används på ett effektivt och lämpligt sätt, även i medlemsstaterna, är avgörande för att behålla allmänhetens (och skattebetalarnas) förtroende. Omvänt kan ett stort antal bedrägerier hämma den ekonomiska tillväxten och underminera den ekonomiska återhämtningen i bredare bemärkelse. Att förbättra det gemensamma försvaret mot bedrägerier, såväl inom som utanför EU, är därför viktigt för att stärka EU:s resiliens i särskilt osäkra tider.

Enligt artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har medlemsstaterna och EU en gemensam skyldighet att skydda EU:s ekonomiska intressen. Under det senaste decenniet har bedrägeribekämpningen genomgått betydande förändringar på EU-nivå genom

- direktivet om att med hjälp av straffrättsliga bestämmelser skydda EU:s finansiella intressen mot bedrägeri ([1]) som antogs 2017,
- Europeiska åklagarmyndighetens (Eppo) operativa insatser som inleddes i juni 2021,
- den översyn av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 ([2]) (*Olaf-förordningen*) som gjordes 2020 för att öka effektiviteten i de administrativa utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) ([3]).

Det råder enighet om att EU bör stödja medlemsstaterna i deras arbete för att skydda unionens ekonomiska intressen. Det är ju trots allt på nationell nivå som de flesta fall av bedrägerier och oriktigheter upptäcks, utreds och lagförs.

I likhet med föregångaren, Herkules III-programmet, tillhandahåller unionsprogrammet för bedrägeribekämpning riktad finansiering för bedrägeribekämpning till stödberättigade mottagare i medlemsstater och associerade länder.

([1]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (EUT L 198, 28.7.2017).

([2]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1), i dess ändrade lydelse: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

([3]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2223 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i utredningar vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (EUT L 437, 28.12.2020).

## 2. UNIONSPROGRAMMET FÖR BEDRÄGERIBEKÄMPNING

Unionsprogrammet för bedrägeribekämpning är EU:s viktigaste finansieringsinstrument för att skydda EU:s ekonomiska intressen mot bedrägeri, korruption eller andra oriktigheter.

I förordningen om unionsprogrammet för bedrägeribekämpning fastställs följande programmål:

> ”1. De **allmänna målen** för programmet är att:
>
> a) Skydda unionens ekonomiska intressen.
>
> b) Stödja ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och samarbete mellan de senare och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen.
>
> 2. De **specifika målen** för programmet är att:
>
> a) Förebygga och bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.
>
> b) Stödja rapportering av oriktigheter, inklusive bedrägerier, med beaktande av medel med delad förvaltning och medel för stöd inför anslutningen i unionens budget.
>
> c) Tillhandahålla verktyg för informationsutbyte och stöd för den operativa verksamheten på området ömsesidigt administrativt bistånd i tull- och jordbruksfrågor.”

I artikel 13 i förordningen ges kommissionen i uppdrag att göra en interimsutvärdering av programmet:

> ”2. En interimsutvärdering av programmet ska göras så snart det föreligger tillräcklig information om genomförandet av programmet, dock senast fyra år efter det att programmet började genomföras.
>
> [...]
>
> 4. Kommissionen ska överlämna slutsatserna från dessa utvärderingar tillsammans med sina egna iakttagelser till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och revisionsrätten, och offentliggöra dem på kommissionens webbplats.”

Tidsfristen på fyra år efter det att programmet börjat genomföras löper ut den 31 december 2024.

Under beredandet av den nuvarande fleråriga budgetramen analyserades de oriktigheter och misstänkta fall av bedrägeri som upptäckts under genomförandet av budgeten och

som anmälts av medlemsstaterna ([4]) i enlighet med artikel 325.5 i EUF-fördraget. Analysen visade att de ekonomiska skadeverkningarna under årens lopp varit av en sådan omfattning att EU även fortsatt behöver ett program som unionsprogrammet för bedrägeribekämpning för att fullgöra sin skyldighet att skydda EU-budgeten.

Programmet genomförs på grundval av årliga finansieringsbeslut och arbetsprogram som antas av kommissionen. I artikel 3.1 i förordningen om unionsprogrammet för bedrägeribekämpning fastställs programmets budget för budgetramen 2021–2027 till 181,2 miljoner euro.

Enligt förordningen om unionsprogrammet för bedrägeribekämpning ska programmet i princip genomföras inom ramen för direkt förvaltning i enlighet med förordning (EU, Euratom) 2018/1046 ([5]) (*budgetförordningen*) eller (i undantagsfall) inom ramen för indirekt förvaltning tillsammans med ett annat organ i enlighet med vad som anges i artikel 62.1 c i budgetförordningen (t.ex. en internationell organisation).

I enlighet med artikel 5.2 i förordningen om unionsprogrammet för bedrägeribekämpning får programmet tillhandahålla finansiering i alla de former som anges i budgetförordningen, särskilt bidrag och upphandling, samt ersättning för utgifter för resor och uppehälle i enlighet med vad som anges i artikel 238 i budgetförordningen. Programmet får tillhandahålla finansiering av verksamhet som genomförs i enlighet med rådets förordning (EG) nr 515/97 ([6]), särskilt för att täcka sådana kostnader som anges i den vägledande förteckningen i bilaga I till den förordningen.

När den åtgärd som får stöd omfattar anskaffning av utrustning ska dessutom kommissionen i enlighet med artikel 5.4 i förordningen om unionsprogrammet för bedrägeribekämpning, i lämpliga fall, inrätta en samordningsmekanism som säkerställer effektivitet och driftskompatibilitet mellan all utrustning som köps in med stöd av (andra) unionsprogram (t.ex. via instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning som administreras av GD Skatter och tullar).

---

([4]) Årsrapporter om skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen i enlighet med artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns tillgängliga på https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

([5]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1). Den 30 september 2024 ersattes denna förordning av förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 2024/2509, 26.9.2024). Eftersom förordning (EU, Euratom) 2018/1046 fortfarande var i kraft under den period som utvärderingen gällde syftar dock alla hänvisningar till ”budgetförordningen” i detta dokument på den förordningen.

([6]) Rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (EGT L 82, 22.3.1997, s. 1). Förordningen utvärderades av kommissionen (Olaf) 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

Bidrag som tilldelas enligt programmet får inte överskrida 80 % av de stödberättigande kostnaderna. I vederbörligen motiverade undantagsfall, om det föreslagna projektet utgör en ”prioriterad åtgärd” (enligt relevant årligt arbetsprogram), får denna andel höjas till högst 90 % ([7]), under de förutsättningar som anges nedan.

1) Vid förslagsinfordran som gäller tekniskt bistånd får andelen höjas om

i) förslaget rör resultaten i årsrapporterna om genomförandet av EUF-fördragets artikel 325 om bedrägeribekämpning, särskilt genom att identifiera situationer som är känsliga och som utgör det allvarligaste hotet när det gäller att skydda EU:s ekonomiska intressen eller om

ii) förslaget rör resultaten i Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 19/2017 om importförfaranden ([8]).

2) Vid förslagsinfordran som rör utbildning får andelen höjas om

i) projekt som genomförs av vetenskaps- och/eller forskningsorganisationer uppfyller minst ett av kriterierna a och b nedan, utöver kriterium c:

a) projektet har utformats särskilt för att främja studier i europeisk straffrätt eller

b) projektet stöder skapandet av nätverk på detta område och

c) dessa insatser är inriktade på att skydda EU:s ekonomiska intressen eller

ii) utbildningsprojekt omfattar något av de undantagsfall som anges för förslag som gäller tekniskt bistånd.

Kontrakt efter offentlig upphandling kan tilldelas en juridisk person som uppfyller de krav som anges i tillämplig rättslig ram. Offentlig upphandling används vid inköp av databasåtkomst, finansiering av konferenser och (special-)utbildningar samt vid framtagning av särskilda it-verktyg.

Stödberättigade mottagare i detta program är nationella eller regionala förvaltningar i medlemsstaterna eller associerade länder, forskningsorgan, utbildningsanstalter och icke-vinstdrivande organ som inrättats i en medlemsstat och som har bedrivit verksamhet där under minst ett år samt internationella organisationer.

Den 20 mars 2024 undertecknades ett associeringsavtal mellan Europeiska kommissionen och Ukraina, vilket gör Ukraina till det första landet utanför EU som har

([7]) Artikel 8 (om medfinansiering) i förordningen om unionsprogrammet för bedrägeribekämpning: ”Medfinansieringsgraden för bidrag som tilldelas enligt programmet får inte överskrida 80 % av de stödberättigande kostnaderna. Finansiering som överskrider det taket ska endast tilldelas i vederbörligen motiverade undantagsfall, vilka ska fastställas i de arbetsprogram som avses i artikel 11, och sådan finansiering får inte överskrida 90 % av de stödberättigande kostnaderna.”

([8]) https://www.eca.europa.eu/sv/publications?did=44169

formaliserat sitt deltagande i unionsprogrammet för bedrägeribekämpning. Avtalet trädde i kraft retroaktivt den 1 januari 2023.

## 3. INTERIMSUTVÄRDERINGEN

I enlighet med vad som anges i artikel 13 i förordningen om unionsprogrammet för bedrägeribekämpning och i kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning ska fem kriterier tillämpas vid interimsutvärderingen av programmet:

- **Ändamålsenligheten** när det gäller att nå programmets mål och förväntade resultat, inbegripet hållbarheten (livslängden) hos den utrustning eller de verktyg som köpts in.
- **Effektiviteten** när det gäller användningen av (ekonomiska och mänskliga) resurser.
- Den interna och externa **samstämmigheten** med andra delar av EU:s verksamhet.
- **Relevansen** hos programmets samtliga mål.
- Det **europeiska mervärde** som programmet ger.

Utvärderingen omfattar perioden 1 januari 2021 till 31 juli 2024 och baseras på resultaten från en extern studie som slutfördes i maj 2024 ([9]) och som omfattade perioden 1 januari 2021 till 31 januari 2024.

## 4. UTVÄRDERINGSMETOD

Vid genomförandet av denna utvärdering utgick kommissionen i första hand från ovannämnda studie. Kommissionen stöder sig även på den förhandsutvärdering som gjordes 2018 inför utarbetandet av lagförslaget för unionsprogrammet för bedrägeribekämpning, de årliga arbetsprogrammen för unionsprogrammet för bedrägeribekämpning och de årliga översikter över genomförandet av programmet som kommissionen utarbetar och som bifogas kommissionens årsrapporter om skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

En enhetsövergripande styrgrupp med företrädare för kommissionens berörda avdelningar tillsattes för att stödja utvärderingsprocessen.

Interimsutvärderingen omfattar de tre programdelarna (Herkules, Afis och IMS), samtliga åtgärder som finansieras genom programmet samt det förberedande arbete och genomförandearbete som intressenterna utfört när det gäller dessa åtgärder. Utvärderingen omfattar även ansökningar från potentiella stödmottagare (inom ramen för programdelen Herkules) som inte godkändes då förslagen utvärderades, antingen eftersom ansökan avslogs på grund av att det saknades medel eller för att ansökan inte var stödberättigande eftersom ansökans poäng låg under det lägsta tröskelvärdet 60 %.

([9]) Studien genomfördes av ICF Belgien S.A., Bryssel, och finns tillgänglig via https://op.europa.eu/s/zXCm (inte översatt till svenska).

## 5. INTERIMSUTVÄRDERINGENS VIKTIGASTE RESULTAT

På grundval av de insamlade uppgifterna visade utvärderingen att programmet överlag framgångsrikt uppnått sina allmänna och särskilda mål. I linje med många stödmottagares uppfattning kom man vid utvärderingen också fram till att det är nödvändigt att fortsätta erbjuda ett finansieringsprogram till stöd för deras arbete med att skydda EU:s ekonomiska intressen. Stödmottagarna ansåg att de uppnådda resultaten och programmets sammantagna utfall till stor del uppvägde den tid, ansträngning och kostnad som deltagandet tagit i anspråk. Deltagarna ansåg också att det erkännande och förbättrade anseende som de åtnjuter till följd av deltagandet i programmet är en värdefull tillgång genom att det utgör ett oväntat mervärde.

### 5.1. Ändamålsenlighet

Bedömningen av alla tillgängliga uppgiftskällor visar att programmet och dess verksamheter har haft önskad effekt. Framför allt har i detta skede i genomförandet av de tre programdelarna de verksamheter som fått stöd lett till (eller kan komma att leda till) förbättringar vad gäller att förebygga, upptäcka och utreda bedrägerier och annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen. De tre programdelarna kan även komma att förbättra det gränsöverskridande och sektorsövergripande samarbetet. Generellt sett har ändamålsenligheten varit oförändrad eller förbättrats sedan starten 2021 jämfört med respektive programdels utgångsvärden för de resultatindikatorer som användes mellan 2019 (Herkules III) och 2022 (unionsprogrammet för bedrägeribekämpning).

Vid slututvärderingen av Herkules III konstaterades aspekter som kan ha hämmat programmets ändamålsenlighet, särskilt att vissa medlemsstaters förvaltningar saknade resurser för att uppfylla programmets administrativa krav. Trots detta har dock antalet ansökningar under de senaste åren (från 2022 till 2024) som rört programdelen Herkules i unionsprogrammet för bedrägeribekämpning (förslag som gäller tekniskt bistånd) fördubblats. Denna markanta ökning visar att kommissionens insatser under 2022 och 2023 för att anordna workshoppar för tidigare och potentiella stödmottagare har varit effektiva för att öka medvetenheten om och attraktionskraften hos finansieringsmöjligheterna. De förbättrade möjligheterna till vägledning svarar även mot en rekommendation som gavs i den utvärdering av Herkules III-programmet som gjordes 2021.

Att på ett mer riktat sätt informera potentiella stödmottagare om förslagsinfordringar skulle kunna öka antalet sökande ytterligare, och även antalet medlemsstater som deltar i programmet, i synnerhet från länder som i dagsläget inte lämnar in så många ansökningar eller inga ansökningar alls.

Informationsmöten som riktar sig till de medlemsstater som rapporterar ett stort antal EU-relaterade bedrägerifall eller oriktigheter skulle kunna öka deltagandet och ge en jämnare fördelning av medlen mellan medlemsstaterna. Det bör dock noteras att vissa

länder av olika skäl (t.ex. tillgången till nationella medel) kanske inte är intresserade av att delta i bidragsdelen i unionsprogrammet för bedrägeribekämpning.

Det gränsöverskridande samarbetet kan förbättras genom att stödmottagarna ges incitament att inrätta multinationella projektgrupper och involvera partner från andra medlemsstater.

När det gäller hållbarheten (livslängden) visade utvärderingen att de åtgärder som finansierats av programmet är hållbara, dvs. de gav effekter som fanns kvar även efter projektets slutdatum. Studien visade att hållbarheten när det gäller tekniskt bistånd är beroende av vilken typ av utrustning som köpts in och hur mycket den kostat. De som fått stöd i form av utbildning och konferenser påpekade att möjligheterna att nätverka, i synnerhet sådana som omfattar gränsöverskridande samarbete, är något som kommer att finnas kvar längre än respektive projekts löptid.

Till skillnad mot programdelen Herkules ger Afis inte de sökande något ekonomiskt stöd för att utveckla projekt. Det huvudsakliga målet med Afis är att underlätta utbytet av bedrägerirelaterad information mellan relevanta nationella förvaltningar och EU-förvaltningar. Afis ändamålsenlighet kan utvärderas utifrån dess resultat.

En nyckelprestationsindikator för Afis är antalet upplysningar om ömsesidigt bistånd som tillgängliggjorts och antalet verksamheter på området ömsesidigt bistånd som fått stöd. De årliga målen för denna indikator överskreds för perioden 2021–2023.

Den viktigaste indikatorn för att bedöma effekten av Afis resultat är hur nöjda Afis-användarna är, vilket mäts i återkommande användarenkäter. Resultatet från den senaste enkäten (2023) bekräftar att Afis lyckas tillhandahålla fungerande verktyg för informationsutbyte inom sitt verksamhetsområde.

Den senaste enkäten innehöll även frågor om IMS-verktygets funktionalitet och prestanda. Den kombinerade graden av användartillfredsställelse (funktionalitet och prestanda) vad gäller IMS uppgick till cirka 91 %. Detta utgör en klar förbättring jämfört med resultatet för 2019 då graden av användartillfredsställelse låg på 72 %.

Intervjuer med flera IMS-ansvariga ute i länderna visar samtidigt att det finns förbättringsmöjligheter på vissa områden. Exempelvis innehåller rapporteringsformulären alltför många fält, som ibland har förvirrande beskrivningar.

Det bör påpekas att detta inte bara är en fråga som rör Olaf eller IMS, utan har att göra med ett mer allmänt ökat ”övergripande” behov av att uppgifter ska registreras, rapporteras och utbytas av olika anledningar, som ansvarsskyldighet och spårbarhet.

En ny version av IMS togs i bruk den 1 oktober 2024. IMS genomgick en grundlig uppgradering för att motsvara den moderna tekniska nivån, vilket ökade systemets prestanda samtidigt som det skapades förutsättningar för lättillgängligare stöd och för en effektiv utveckling av framtida krav. Det tekniska arbetet kompletterades även med ett

antal andra förbättringar: modernt utseende och moderna funktioner, lättare navigering, förbättrat sökverktyg, förbättrad statistik och uppdaterade användarmanualer.

Utbildning i det nya och uppgraderade systemet planeras till slutet av 2024 för alla IMS-användare inom Olaf, inom kommissionens avdelningar och i medlemsstaterna.

Vid interimsutvärderingen av unionsprogrammet för bedrägeribekämpning konstaterade man även att det fanns aspekter som kan ha inverkat negativt på programmets ändamålsenlighet. Den redan nämnda bristen på resurser hos medlemsstaternas förvaltningar och den oförmåga att uppfylla programmets administrativa krav som blir följden av detta kan leda till färre ansökningar. Ökad vägledning till (Herkules-)sökande och (IMS-)användare kan vara avgörande för att åtgärda detta problem.

### 5.2. Effektivitet

Generellt sett har genomförandet av programmets första del gjort det möjligt för EU och de nationella utredningsmyndigheterna att använda sina resurser effektivare för att på ett ändamålsenligt sätt bekämpa allvarliga brott som skadar EU:s ekonomiska intressen. Även om de flesta projekt som rör tekniskt bistånd och utbildning fortfarande befinner sig på genomförandestadiet har man vid utvärderingen kunnat identifiera de viktigaste områdena där (Herkules-)stöd bidragit till en effektivare förvaltning av kostnader och resurser. Bland dessa ingår inköp av utrustning, insamling, analys och utbyte av bedrägerirelaterade uppgifter, utbildningsinsatser, relationsbyggande och utredningar.

Den nuvarande ansökningsprocessen har förbättrats betydligt jämfört med tidigare program, och intressenterna anser att den är mycket effektiv Den återkoppling och de rekommendationer för att förenkla ansökningsförfarandet och ge de sökande ökad vägledning som gavs i samband med slututvärderingen av Herkules III-programmet har beaktats i det nuvarande programmet, vilket resulterat i fler ansökningar varje år.

De flesta sökande ansåg att de anvisningar och instruktioner de fick i samband med att ansökan utarbetades var tydliga och lättillgängliga. De dokument som offentliggörs i samband med de årliga ansökningsomgångarna inom ramen för varje årligt arbetsprogram ger en tydlig översikt över de stödberättigande förslagen och en tydlig beskrivning av de kriterier som gäller för att stöd ska kunna tilldelas. Tillsammans med förslagsinfordran presenteras även en onlinemanual för utarbetande och inlämning av förslag. De sökande ansåg att denna manual är lätt att använda och logiskt uppbyggd.

Ökad användarvänlighet för användare med funktionsnedsättningar, t.ex. synnedsättning, kan även göra processen mindre resurskrävande för vissa sökande.

Bidragsavtalet ger stödmottagaren en betydande grad av budgetflexibilitet. Denna flexibilitet ökar projektets effektivitet eftersom den administrativa bördan minskar för såväl stödmottagaren som kommissionens programförvaltare (Olaf).

Vid interimsutvärderingen av den första delen (Herkules) av unionsprogrammet för bedrägeribekämpning konstaterades att stödmottagarna uppnått vissa kostnadsbesparingar. En tredjedel av stödmottagarna bedömde att dessa besparingar var mycket stora eller stora. När det gäller den tekniska delen kunde stödmottagarna konstatera att de tack vare bättre kapacitet och förmåga kunde bedriva sin verksamhet på ett effektivare sätt i sina respektive länder. En annan viktig faktor är att denna ökade effektivitet får en snöbollseffekt och även gynnar EU:s partnerorgan. Deltagarna i unionsprogrammet för bedrägeribekämpning har således bättre förutsättningar att svara på önskemål om ömsesidigt bistånd och gemensamma utredningar med EU:s partnerorgan.

Denna utvärdering visar att Afis har blivit effektivare. Sedan 2021 har Afis t.ex. erbjudit tekniskt bistånd till ett dussintal gemensamma tullaktioner. Användarna ser en finansiering av IMS via unionsprogrammet för bedrägeribekämpning som en effektiv resursanvändning. Det är dock svårt att utifrån de uppgifter som funnits tillgängliga för denna utvärdering bedöma vilken effektivitet som uppnåtts totalt sett genom de förbättringar som gjorts i de två systemen.

Analysresultaten pekar mot att unionsprogrammet för bedrägeribekämpning innebär en effektiv resursanvändning utifrån en kostnads-nyttoanalys. Det är dock viktigt att påpeka att de uppgifter som finns tillgängliga i denna interimistiska fas i programmet varken tillåter att någon fullständig kvantitativ kartläggning av programmets kostnader och fördelar görs eller att alla kostnader och fördelar ges ett penningvärde för att kunna jämföras direkt med varandra.

### 5.3. Samstämmighet

Baserat på analysen av relevanta program och resultaten från de samråd med berörda parter som hållits inom ramen för utvärderingen bedöms programmets samstämmighet generellt vara god, såväl internt som externt. Trots detta har vissa potentiella överlappningar och/eller områden där förbättringar kan ske identifierats.

Studien visade på större intern samstämmighet jämfört med föregående programperiod eftersom programmets tredelade struktur minskar den administrativa bördan och förenklar finansieringsförvaltningen, budgetflexibiliteten och omfördelningen av medel mellan de tre programdelarna.

När det gäller den externa samstämmigheten fokuserade studien på ett antal relevanta EU-program. Den högsta risken för dubbelarbete konstaterades föreligga mellan unionsprogrammet för bedrägeribekämpning och instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning samt, i mycket lägre grad, när det gäller två andra finansieringsprogram som tillhandahålls av GD Skatter och tullar: tullprogrammet och Fiscalisprogrammet. När det gäller stödmottagare är det medlemsstaternas tullmyndigheter som kan få ekonomiskt stöd via instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning. Unionsprogrammet för bedrägeribekämpning, däremot, är (mer)

inriktat på brottsbekämpande myndigheter, som inte ges stöd via instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning. Instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning är inriktat på tullverksamheten, och då särskilt på att utveckla kapaciteten vid gränsövergångsställen och kapaciteten hos tullaboratorier, medan unionsprogrammet för bedrägeribekämpning är inriktat på att förhindra (ekonomiska) oriktigheter och bedrägligt förfarande som skadar EU:s ekonomiska intressen.

Vid de samråd som hölls i samband med denna utvärdering identifierades inget dubbelarbete av vikt mellan å ena sidan den finansiering som GD Skatter och tullar tillhandahåller nationella tullmyndigheter och å den andra den verksamhet som finansieras genom unionsprogrammet för bedrägeribekämpning. Detta beror framför allt på att dessa program har olika tillämpningsområden och på det faktum att behöriga generaldirektorat har ett nära samarbete på olika nivåer och i olika skeden av förfarandet för bidragstilldelning. På så sätt blir det möjligt för dem att samordna arbetet och skapa tydlighet för de sökande och för stödmottagarna kring hur programmen fungerar och vilka verksamheter som kan komma i fråga för finansiering. De undersökningar som gjordes inom ramen för studien visar att unionsprogrammet för bedrägeribekämpning även fortsatt är samstämmigt med andra relevanta finansieringsprogram, precis som under föregående programperiod.

### 5.4. Relevans

Bedömningen av relevansen ger vid handen att verksamheterna inom unionsprogrammet för bedrägeribekämpning generellt sett har varit relevanta under loppet av denna utvärderingsperiod, både vad gäller att uppnå de allmänna programmålen och att tillgodose behoven hos sökande, stödmottagare och deltagare (Herkules) samt användare (Afis och IMS).

Herkules och Afis har även visat sig vara relevanta när det gäller att identifiera och bekämpa nya trender på bedrägeriområdet som går emot EU:s ekonomiska intressen, trots vissa belägg som tyder på att Herkules skulle kunna gynnas av att de ekonomiska resurserna ökades betydligt, vilket också lyfts fram i denna rapport.

Aktuella trender när det gäller bedrägligt förfarande visar att projekt som stöder kampen mot onlinebedrägerier behöver utökat ekonomiskt stöd. Att kontinuerligt stödja nationella myndigheter i deras arbete för att bekämpa bedrägerier och annan olaglig verksamhet som skadar EU:s budget kan komma att kräva en avsevärd ökning av programmets nuvarande budget för att de höga kostnaderna för utrustning eller hårdvara ska kunna täckas och för att beslutsfattare ska kunna hålla sig ajour med den tekniska utvecklingen.

Vid en sådan budgetökning bör hänsyn även tas till en utvidgning av programmets geografiska tillämpningsområde till Ukraina, som för närvarande är associerat till programmet, och till en potentiell utvidgning till andra (nya) kandidatländer.

När det gäller Herkulesdelen uttryckte sökande och stödmottagare ett starkt behov av ytterligare stöd i form av projekt för tekniskt bistånd och utbildningsinsatser och lyfte fram att sådant stöd inte tillhandahålls från nationella eller andra källor.

Slutligen kan budgeten även komma att behöva ökas för att täcka den ökande andel Herkules-ansökningar som varje år nekas stöd på grund av den begränsade budgeten, dvs. cirka tre fjärdedelar av de ansökningar om tekniskt bistånd som inkommit under de senaste åren.

### 5.5. Europeiskt mervärde

De analyserade uppgifterna visar att unionsprogrammet för bedrägeribekämpning generellt sett varit framgångsrikt när det gäller ett europeiskt mervärde jämfört med utgångsindikatorerna.

Aktörer som mottagit stöd inom ramen för programdelen Herkules har varit mycket nöjda och bekräftar att ett stöd på denna nivå inte skulle ha varit möjligt på nationell nivå. Resultatet bekräftas både av de som svarat på den riktade enkäten och de som medverkat vid intervjuer.

Uppgifterna om Afis inom unionsprogrammet för bedrägeribekämpning pekar på en stadig ökning varje år när det gäller tillgången på ömsesidigt bistånd inom ramen för programmet, där de årliga målen för denna indikator regelmässigt uppnås.

Uppgifterna återspeglar generellt en hög nöjdhetsgrad för IMS: en betydande majoritet av användarna är nöjda med instrumentet.

Unionsprogrammet för bedrägeribekämpning ger även andra fördelar genom att det bidrar till att viktiga mål för hållbar utveckling kan nås. Bland annat utgör ekonomiskt stöd från EU till tekniskt bistånd ett bidrag till det mål inom ramen för hållbar utveckling som handlar om att minska ojämlikheten inom och mellan länder genom att stärka de nationella förvaltningarnas budgetar.

Programmet bidrar även indirekt till uppbyggnaden av effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsskyldighet genom att stödja brottsbekämpande organ, särskilt med hjälp ekonomiska bidrag för att främja den digitala omställningen samt genom de instrument och det stöd som tillhandahålls via Afis och IMS.

Olafs medverkan ger även betydande trovärdighet åt de utbildningsinsatser som görs av olika stödmottagare, vilket resulterar i fler deltagare och ökat synliggörande.

Finansieringen genom unionsprogrammet för bedrägeribekämpning bör åtminstone ligga på samma nivå och ha samma tillämpningsområde som tidigare med tanke på att återkopplingen från sökande och stödmottagare visar att programmet fyller en unik funktion och att varje förlorad möjlighet till finansiering via detta program skulle ge en betydande finansieringslucka.

## 6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

De flesta av de slutsatser som presenteras i studien återspeglas dessbättre redan till stor del i det nuvarande genomförandet av unionsprogrammet för bedrägeribekämpning. Denna utvärdering ger således inte bara stöd för kommissionens nuvarande praxis, utan utgör även ett riktmärke för den framtida programrelaterade utvecklingen.

Med hänvisning till de resultat som presenteras i tidigare avsnitt anser kommissionen att programmet ger en solid grund för att hjälpa medlemsstaterna och associerade länder att hantera bedrägeriområdet, ett område som ständigt utvecklas. Kommissionen tar även hänsyn till EU:s nya institutionella struktur i och med att Eppo inledde sin verksamhet 2021.

Unionsprogrammet för bedrägeribekämpning anses svara mot dagens utmaningar på flera sätt.

Först och främst hjälper programmet medlemsstaterna att stärka sin digitala kapacitet för att upptäcka och utreda bedrägerier med tanke på att kriminell verksamhet allt oftare bedrivs i cyberrymden. Unionsprogrammet för bedrägeribekämpning ger därför stöd till inköp av avancerade analysverktyg och databaser och tillhandahåller expertutbildning i digital kriminalteknik. Att tillhandahålla denna typ av stöd ligger helt i linje med kommissionens nya strategi för bedrägeribekämpning, där vikten av avancerade analys- och it-verktyg starkt betonas.

Med tanke på ökningen av EU:s utgifter i den nya budgeten och genom NextGenerationEU går dessutom merparten av finansieringen inom unionsprogrammet för bedrägeribekämpning till bekämpning av bedrägerier på utgiftssidan, bland annat utgifter inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens. Detta stöds av det faktum att EU nu har inrättat ett instrument för ekonomiskt stöd för inköp, uppgradering och underhåll av tullkontrollutrustning. Med en budget på cirka en miljard euro för innevarande sjuårsperiod har detta instrument kunnat frigöra betydande resurser till unionsprogrammet för bedrägeribekämpning som tidigare anslagits genom Herkules III för att finansiera utrustning och verktyg för tullkontroll.

På en mer operativ nivå är det framför allt två aspekter som sticker ut när utvärderingens viktigaste resultat ska sammanfattas i termer av rekommendationer för framtiden.

För det första har intressenterna efterfrågat mer detaljerad vägledning från kommissionen om hur en ansökan ska sammanställas. Olaf kommer därför att ge mer stöd och vägledning till bidragssökande, särskilt i de länder som är programmets nyaste deltagare. Programmets webbnärvaro på Olafs externa webbsida kommer att utökas med mer information, bästa praxis och manualer för bidragsdelen.

För det andra kan resultaten från utvärderingen peka på ett behov av att beakta den svåra balansgången mellan en stark önskan att minimera den administrativa bördan för de sökande och behovet av lättillgängligare information när det gäller rapportering,

övervakning och efterhandsbedömningar. Att uppnå en sådan balans är inte lätt, och kommissionen kan komma att behöva hitta sätt att ytterligare finjustera sina rapporterings- och övervakningsverktyg för att nå detta syfte.

När det gäller programmets externa samstämmighet och konsekvens samordnas arbetet inom kommissionens avdelningar i samband med utarbetandet av de årliga arbetsprogrammen för EU:s finansieringsinstrument för att bekämpa bedrägerier och korruption.

Inom ramen för nuvarande fleråriga budgetram har kommissionen utarbetat en övergripande utvärderings- och övervakningsram för samtliga utgiftsprogram. Programmet har även förbättrat den befintliga ramen genom att ett lämpligt antal indikatorer som är specifika för stödberättigande projekt har tagits fram. Dessa indikatorer används vid rapporteringen i programmets årsöversikt av vilka framsteg som varje år gjorts vad gäller programmets genomförande (som en del av kommissionens rapporter om skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen). Sedan 2017 har alla projekt som beviljats stöd registrerats i kommissionens verktyg eGrants, som är en viktig databas för programmets genomförande.

Denna interimsutvärdering lägger grunden till en framtida konsekvensbedömning mot bakgrund av de lagstiftningsmässiga förberedelserna inför nästa program. Programmets fortsatta relevans och ökande omfattning när det gäller insatser inom de olika programdelarna har lyfts fram i denna utvärdering och ger skäl som rättfärdigar ett stöd för en avsevärt utökad total budget för det framtida programmet (2028–2034).

Med hänvisning till vad som anförts ovan bedöms programmet vara ändamålsenligt, effektivt, relevant och samstämmigt och tillför även ett betydande europeiskt mervärde. Kommissionen kommer att fortsätta att aktivt stödja myndigheterna i medlemsstaterna och associerade länder i syfte att stärka deras kapacitet för att bekämpa bedrägerier och olaglig verksamhet som påverkar EU:s budget.

Kommissionen kommer även att sträva efter att i) förbättra den vägledning som ges till sökande, ii) uppdatera vilka typer av verksamhet som finansieras och därvid beakta den snabba tekniska utvecklingen och iii) säkerställa en kontinuerlig systematisk samordning på kommissionsnivå och samstämmighet mellan unionsprogrammet för bedrägeribekämpning och andra EU-program.