



EUROPA-KOMMISSIONEN
DET EUROPÆISKE KONTOR FOR BEKÆMPELSE AF SVIG (OLAF)

Direktorat D: Politik
Kontor D.2: Forebyggelse af svig, rapportering og analyse

Ref. Ares(2016)6943965 – 13-12-2016.

Retningslinjer for nationale strategier til bekæmpelse af svig

Udviklet af en arbejdsgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne og ledet og koordineret af kontoret for forebyggelse af svig, rapportering og analyse i Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

ERKLÆRING OM ANSVARFRASKRIVELSE

*Dette er et arbejdsdokument udarbejdet af en gruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne med støtte fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Formålet hermed er at gøre gennemførelsen af operationelle programmer lettere og tilskynde til god praksis. **Dokumentet er ikke juridisk bindende for medlemsstaterne**, men det giver generelle retningslinjer og anbefalinger om god praksis.*

Disse generelle retningslinjer griber ikke ind i national lovgivning, de skal læses i tilknytning til national lovgivning og kan tilpasses, således at der bliver taget hensyn til den nationale lovgivningsramme.

Bilag 1 – Flowdiagram over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig

Vejledningen påvirker ikke fortolkninger fra Domstolen og Retten og Kommissionens afgørelser.

BEMÆRK:

Dette dokument er ikke bindende for medlemsstaterne og pålægger ikke de nationale myndigheder nye regler eller forpligtelser. Det afspejler god praksis, er udelukkende vejledende og må ikke anvendes som juridisk eller normativt grundlag for revisioner eller undersøgelser.

Indledning

I 2012 opstillede Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en med medlemsstaterne aftalt procedure for udveksling af erfaringer og god praksis mellem medlemsstaterne og med Kommissionen. Denne procedure er organiseret inden for rammerne af Gruppen til Bekæmpelse af Svig under COCOLAF¹ og gennemføres af en arbejdsgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne og repræsentanter for OLAF og Kommissionens øvrige tjenestegrene. Arbejdsgruppen arbejder hvert år med et specifikt fokusområde, som vælges af medlemsstaterne, og den tager udgangspunkt i udkast til dokumenter, der i praksis kan anvendes som retningslinjer i medlemsstaternes arbejde for at styrke deres foranstaltninger/strategier til bekæmpelse af svig.

Den nye flerårige finansielle ramme, som gælder for programmeringsperioden 2014-2020, er blevet styrket med hensyn til risikovurderinger af svig og forebyggelse og opdagelse af svig. I forbindelse med delt forvaltning skal medlemsstaterne i henhold til sektorforordningerne² indføre effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de konstaterede risici og tage de nødvendige skridt til at forebygge, opdage og straffe svig og uregelmæssigheder samt tilbagebetale uretmæssigt udbetalte beløb til Unionens budget. Det anbefales imidlertid, at medlemsstaterne går videre end de direkte reguleringsmæssige krav og indfører disse foranstaltninger til bekæmpelse af svig i en national strategi til bekæmpelse af svig (i det følgende også benævnt "den nationale strategi" eller "strategien") for at sikre en bedre overvågning af i forbindelse med bekæmpelse af svig, som skader Unionens og medlemsstaternes finansielle interesser, og for at sikre, at der kan opnås en ensartet og effektiv praksis, især hvis deres organisatoriske strukturer er decentraliserede.

I de sidste to år har Gruppen til Bekæmpelse af Svig under COCOLAF arbejdet med forskellige aspekter af de nationale strategier til bekæmpelse af svig. Som et pilotprojekt udarbejdede arbejdsgruppen i 2014 "Retningslinjer for nationale strategier til bekæmpelse af svig for europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF)"³. Disse retningslinjer udgør udgangspunktet for udformningen af en national strategi til bekæmpelse af svig, som dog kun omhandler udgifter inden for ESIF. I det efterfølgende år blev der nedsat endnu en arbejdsgruppe, som skulle arbejde med de praktiske aspekter af de nationale strategier til bekæmpelse af svig. Som resultat af dette arbejde blev dokumentet "Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy"⁴ udsendt i 2015 sammen med et praktisk værktøj i form af en xls-fil, som kan anvendes til at udføre en vurdering af den aktuelle status, for så vidt angår de indførte foranstaltninger, som omhandler alle fire trin i cyklussen for bekæmpelse af svig⁵.

De nuværende retningslinjer er en ajourføring af retningslinjerne for nationale strategier til bekæmpelse af svig, som blev offentliggjort i 2014. Arbejdsgruppen arbejdede i

¹ Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig.

² Eksempelvis forordning (EU) nr. 1303/2013, herunder artikel 125, stk. 4, litra c).

³ Ref. Ares(2015)130814 – 13.1.2015.

⁴ Ref. Ares(2015)5642419 – 07-12-2015.

⁵ Trinnene i cyklussen for bekæmpelse af svig er: 1-forebyggelse af svig, 2-opdagelse af svig, 3-undersøgelse og retsforfølgning og 4-inddrivelse og sanktioner.

2016 på at revidere og udvide de tidligere retningslinjer for nationale strategier til bekæmpelse af svig til et horisontalt dokument, der omhandler alle udgifter med delt forvaltning: de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF), landbruget, fonde på området indre anliggender (AMIF/ISF) og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD). Retningslinjerne blev desuden udbygget med en række konkrete eksempler på medlemsstaternes praksis, der var vist sig at være vellykket.

Uanset om medlemsstaterne vælger at opstille sektorbaserede strategier for bekæmpelse af svig eller en overordnet national strategi, der dækker det samlede budget, kan disse retningslinjer konkret støtte de nationale myndigheder og beslutningstagere i processen med at opstille en national strategi til bekæmpelse af svig.

Dokumentet giver medlemsstaterne:

- ✓ en metode til trin for trin at opstille en national strategi til bekæmpelse af svig
- ✓ elementer, der skal indgå i den nationale strategi til bekæmpelse af svig, og en model for dens struktur
- ✓ konkrete eksempler på medlemsstaternes praksis.

Disse retningslinjer har som nævnt ikke bindende virkning. Der findes desuden ikke en "one size fits all"-opskrift på, hvordan en national strategi til bekæmpelse af svig udarbejdes. Medlemsstaterne skal selv vurdere deres nuværende situation med hensyn til bekæmpelse af svig, opstille deres egne mål og udarbejde deres egen skræddersyede handlingsplan.

OLAF vil gerne takke alle de eksperter, der har bidraget til udarbejdelsen af disse retningslinjer, for deres indsats og bidrag til arbejdsgrupperne og for at dele deres viden og erfaring. Det har gjort det muligt at udforme denne praktiske vejledning, som vil hjælpe medlemsstaterne i arbejdet med deres nationale strategi til bekæmpelse af svig.

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	4
I. Effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser.....	9
1. Retlig ramme	9
1.1. EU-retten	9
1.2. National lovgivning.....	11
2. Fordele ved en national strategi til bekæmpelse af svig.....	11
3. Skridt i retning af en national strategi for bekæmpelse af svig.....	12
II. Fastlæggelse af den nationale strategi til bekæmpelse af svig	14
1. Indledende skridt.....	14
1.1. Udpegning af tjenesten med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig.....	14
1.1.1. <i>AFCOS som organ med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig</i>	14
1.2. Myndigheder, der deltager i processen for den nationale strategi til bekæmpelse af svig.....	16
1.2.1. <i>Nationalt samarbejde</i>	16
1.2.2. <i>Internationalt samarbejde</i>	17
1.3. Periode, der er omfattet af strategien	18
1.4. Politisk støtte til den nationale strategi til bekæmpelse af svig.....	18
1.5. Kommunikation og bevidstgørelse	22
2. Forberedelsesfase.....	23
2.1. Status over situationen med hensyn til bekæmpelse af svig	24
2.1.1. <i>Forebyggelse af svig</i>	25
2.1.1.1. <i>Svigsikring af lovgivningen</i>	26
2.1.2. <i>Opdagelse af svig</i>	28
2.1.3. <i>Undersøgelse og retsforfølgning</i>	29
2.1.4. <i>Inddrivelse og sanktioner</i>	30
2.2. Vurdering af risikoen for svig.....	30
2.2.1. <i>Teoretisk grundlag for vurderingen af risiko for svig</i>	32
2.2.2. <i>Metode til vurdering af risiko for svig</i>	34
2.2.2.1. <i>Udpegning og formulering af risiciene for svig</i>	34
2.2.2.2. <i>Vurdering og rangordning af de udpegede risici for svig</i>	37
2.2.3. <i>Udpegning og vurdering af risici for svig i praksis</i>	39
2.2.3.1. <i>Vurdering af risikoen for svig i budgettet for den fælles landbrugspolitik</i>	41

Bilag 1 – Flowdiagram over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig

2.2.4. IT-værktøjer til udpegning af risici.....	41
2.2.4.1. IMS – systemet til indberetning af uregelmæssigheder	42
1) Rapporteringsværktøj	42
2) Analyseværktøj.....	43
2.2.4.2. Arachne (værktøj til risikoscorening).....	43
2.2.4.3. Nationale databaser vedrørende bekæmpelse af svig	44
1) Funktioner i og opbygning af en national IT-applikation til bekæmpelse af svig.....	44
2) Databasernes funktioner	45
A) Analysefunktioner	45
B) Informationsfunktioner	47
2.2.5. Informationskilder i forbindelse med udpegning af risici	48
3. Udarbejdelsesfase	50
3.1. Fastlæggelse af målene	50
3.2. Opstilling af foranstaltninger	51
3.3. Fastlæggelse af resultatindikatorer.....	53
4. Opstilling af handlingsplanen	56
4.1. Handlingsplanens indhold	56
4.2. Periode omfattet af handlingsplanen.....	57
4.3. AFCOS' rolle i fastlæggelsen af handlingsplanen.....	57
III. Evaluering og ajourføring af den nationale strategi til bekæmpelse af svig	59
1. Evaluering af strategien.....	59
2. Ajourføring af strategien	61
Bilag 63	
Bilag 1 – Flowdiagram over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig.....	64
Bilag 2 – Model for en national strategi til bekæmpelse af svig	65
Bilag 3 – Model for risikovurderingsdokument og indholdet heraf.....	69
Bilag 4 – Risici for svig.....	70
Bilag 5 – Risici forbundet med AFCOS' funktionsmåde	74
Bilag 6 – Hovedpunkter i varslingsformularen	77
Bilag 7 – Risikoregister	78
Bilag 8 – Hovedpunkter i den indledende hensigtserklæring	80

Bilag 1 – Flowdiagram over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig

Bilag 9 – Model for opstilling af mål..... 81

Bilag 10 – Ordliste..... 82

I. Effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser

1. Retlig ramme

1.1. EU-retten

Ifølge artikel 310 og 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal Unionen og medlemsstaterne bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser. Medlemsstaterne skal træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser. Med forbehold af andre bestemmelser i denne traktat samordner medlemsstaterne deres optræden med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser mod svig. I den forbindelse skal de med støtte fra Kommissionen tilrettelægge et regelmæssigt og tæt samarbejde mellem de kompetente afdelinger i deres administrationer.

I henhold til artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen gennemføre Unionens budget i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Artikel 30-33 i finansforordningen⁶ gælder for Unionens almindelige budget og præciserer, hvad der skal forstås ved princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Det betyder, at principperne om sparsommelighed, effektivitet og produktivitet skal følges, og at der gennemføres en effektiv og produktiv intern kontrol.

Ifølge artikel 59, stk. 2, litra b), i finansforordningen er det medlemsstaterne, der inden for rammerne af delt forvaltning, har det primære ansvar for forebyggelse, opdagelse og korrektion af uregelmæssigheder og svig. I den forbindelse er medlemsstaterne nødt til at opbygge stærke ledelses- og kontrolsystemer for at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning, gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling. De skal også pålægge modtagerne tvangsbøder, der er effektive, står i et rimeligt forhold til situationen og har afskrækkende virkning, når dette er fastsat i EU-lovgivningen eller national lovgivning.

Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/1995 af 18. december 1995 omfatter en definition af begrebet uregelmæssighed og fælles regler for, hvilke administrative foranstaltninger og sanktioner der bør anvendes.

Forordning (EF, Euratom) nr. 2185/1996 af 11. november 1996 vedrører kontrol og inspektion på stedet, som Kommissionen udfører i medlemsstaterne. Den indeholder bestemmelser om samarbejde og samordning mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002.

"PIF-konventionen" om beskyttelse af Unionens finansielle interesser af 26. juli 1995 indeholder en definition af svig.

Forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 indeholder fælles bestemmelser for de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF) for programmeringsperioden 2014-2020. Artikel 125, stk. 125,4, litra c), præciserer, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at indføre effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de konstaterede risici. De kriterier og procedurer, der fremgår af forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013, finder også anvendelse på de af medlemsstaterne udpegede organer, som skal have ansvaret for forvaltning af og kontrol med de aktioner, der støttes af Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EGF) i medfør af artikel 21, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1309/2013 af 17. december 2013.

Inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) præciseres det i artikel 58, stk. 1, litra b) og c) i forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, at medlemsstaterne "vedtager inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik alle love og administrative bestemmelser og træffer alle andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, navnlig med henblik på at (...) b) sikre en effektiv forebyggelse af svig, særlig med hensyn til områder med et højere risikoniveau, som har en afskrækkende virkning, under hensyntagen til omkostningerne og fordelene samt rimeligheden ved foranstaltningerne, c) forebygge, afsløre og korrigere uregelmæssigheder og svig (...)".

Med hensyn til Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) bestemmes det i artikel 28, litra h), i forordning (EU) nr. 223/2014 af 11. marts 2014, at forvaltnings- og kontrolsystemer i overensstemmelse med finansforordningens artikel 30 skal omfatte "forebyggelse, afsløring og korrektion af uregelmæssigheder, herunder svig (...)".

Med hensyn til Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) og de instrumenter for finansiel støtte, der er oprettet som en del af Fonden for Intern Sikkerhed (ISF)⁷, bestemmes det i artikel 5 i forordning (EU) nr. 514/2014 af 16. april 2014, at medlemsstaterne skal sikre "effektiv forebyggelse af svig, navnlig med hensyn til de områder, hvor risikoen er høj. En sådan forebyggelse skal have en afskrækkende virkning under hensyntagen til fordelene ved og rimeligheden af foranstaltningerne.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 514/2014 af 16. april 2014 finder anvendelse på Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 513/2014 af 16. april 2014 om instrumentet for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed og om ophævelse af Rådets afgørelse 2007/125/RIA og på Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 515/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik som en del af Fonden for Intern Sikkerhed og om ophævelse af beslutning nr. 574/2007/EF, på førstnævnte i henhold til artikel 1, artikel 2, litra a), andet led, i forordning (EU) nr. 514/2014, på sidstnævnte i henhold til artikel 1, artikel 2, litra a), tredje led, i forordning (EU) nr. 514/2014 og artikel 19 i forordning (EU) nr. 515/2014.

En national strategi til bekæmpelse af svig, som har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser, kan omhandle både indtægts- og udgiftssiden. Ud over udgifter kan strategien omhandle svig, der involverer traditionelle egne indtægter – toldafgifter og andre afgifter – og endda moms. Domstolen har med sin praksis i sag C-539/09 Europa-Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland (dom af 15. november 2011), sag C-617/10 Hans Åkerberg Fransson (dom af 26. februar 2013) og sag C-105/14 Ivo Taricco m.fl. (dom af 8. september 2015) fastslået, at moms er en del af Unionens finansielle interesser, at pålæggelse af skattetillæg og den strafforfølgning for skattesvig, som er blevet anvendt i forbindelse med afgivelse af urigtige oplysninger på momsområdet, udgør en gennemførelse af artikel 2, artikel 250, stk. 1, og artikel 273 i direktiv 2006/112 (tidligere sjette direktivs artikel 2 og 22) og af artikel 325 TEUF, og sidst med ikke mindst, at medlemsstaternes forpligtelse til effektivt at sanktionere svig, som skader Unionens finansielle interesser, også omfatter momssvig.

1.2. National lovgivning

National lovgivning omhandler administrative sanktioner, strafforfølgning og andre sanktioner. I nogle lande er der etableret særlige tjenester, som har mandat til at undersøge og/eller retsforfølge potentielle tilfælde af svig, som kan skade Unionens finansielle interesser (f.eks. DLAF (afdelingen for bekæmpelse af svig) i Rumænien).

2. Fordele ved en national strategi til bekæmpelse af svig

Hovedformålet med en national strategi til bekæmpelse af svig er at sikre effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Strategien skal være et åbent og fleksibelt dokument, således at eventuelle ændringer eller nye tiltag kan indarbejdes i handlingsplanen eller selve strategien. Denne proces kan indebære en række fordele for medlemsstaterne.

Den nationale strategi til bekæmpelse af svig:

- ✓ sikrer effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser;
- ✓ etablerer en forbindelse mellem budgettets udgifts- og indtægtsside
- ✓ skaber et stærkere udgangspunkt for forhandling om yderligere midler fra Unionens budget
- ✓ sikrer bedre forebyggelse, opdagelse og korrektion af uregelmæssigheder og svig
- ✓ sikrer øget inddrivelse af uretmæssigt udbetalt støtte fra Unionens budget
- ✓ etablerer en bedre ramme for samarbejdet mellem de institutioner, der er involveret i gennemførelsen af og kontrollen med EU-midler, og beskriver mere præcist de involverede institutioners roller og ansvarsområder
- ✓ etablerer og/eller udvikler nye metoder til at forebygge og bekæmpe svig, korrupsion og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser
- ✓ medvirker til at indføre sanktioner, der står i et rimeligt forhold til situationen og har afskrækkende virkning, når dette er fastsat i national lovgivning
- ✓ etablerer en ramme med anbefalinger eller foranstaltninger, som kan fremme den administrative kapacitet

- ✓ imødekommer behovet for gennemsigtighed i processen for at beskytte Unionens finansielle interesser
- ✓ øget offentlighedens adgang til oplysninger, eftersom den nationale strategi til bekæmpelse af svig er et offentligt dokument
- ✓ etablerer en platform for den retlige udvikling af den nationale ramme og for ajourføring og fornyelse af samarbejdsaftaler og modus operandi
- ✓ sikrer effektiv koordinering af institutionernes lovgivningsmæssige, administrative og operationelle aktiviteter
- ✓ styrker samarbejdet med OLAF og med de kompetente EU-institutioner, medlemsstaterne og andre lande.

Med en national strategi til bekæmpelse af svig vil indsatsen til bekæmpelse af svig, der påvirker Unionens budget og nationale budgetter, kunne struktureres på medlemsstatsplan. Det vil medvirke til at:

- ✓ indkredse sårbarheder over for svig inden for systemerne
- ✓ vurdere de væsentligste risici for svig
- ✓ planlægge og gennemføre reaktioner
- ✓ evaluere de fremskridt, der gøres
- ✓ tilpasse reaktionen til ændrede tendenser inden for svig og til de tilgængelige ressourcer
- ✓ sikre inddragelse af alle relevante interessenter, især ved hjælp af bedre aftalte og koordinerede tiltag.

Det vil også sikre en harmonisering af reaktionen på risiciene for svig i hele landet, især i tilfælde af en decentral forvaltningsstruktur.

3. Skridt i retning af en national strategi for bekæmpelse af svig

Strategien bør generelt omhandle hvert enkelt trin i cyklussen for bekæmpelse af svig.

- ✓ **Forebyggelse** bør prioriteres af de myndigheder, der står for forvaltning, attestering og revision, for at begrænse risiciene for svig. Indsatsen skal effektiviseres, og der skal være et tættere samarbejde mellem alle interessenter og en overordnet, bedre koordinering af tiltagene.
- ✓ **Opdagelse** er en kritisk fase, hvor alle interessenter, forvaltning og kontrolmyndigheder, herunder revisionsmyndigheder, samt retshåndhævende instanser bør udvise nødvendig omhu og reaktivitet.
- ✓ **Undersøgelser og retsforfølgning** er nært forbundne. For at de kan være effektive skal de have tilstrækkeligt specialiseret personale, og der skal være et omfattende samarbejde mellem ledelse og kontrolmyndigheder og et godt samarbejde mellem myndighederne.
- ✓ **Inddrivelse og sanktioner** bør være effektive og blive strengt fulgt op af de relevante administrative og retshåndhævende myndigheder.

De vigtigste skridt i retning af en national strategi til bekæmpelse af svig er følgende:

1. Indledende skridt

Disse omfatter fastlæggelse af den retlige ramme (dvs. en henvisning til EU-retlige og nationale retlige rammer) og strategiens omfang i overensstemmelse med de primære nationale prioriteter for bekæmpelse af svig, korruption eller andre former for ulovlig aktivitet og udpegelse af den ansvarlige tjeneste og de institutioner, der deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og overvågningen af strategien. Desuden bør forbindelsen til andre nationale strategier/politikker nævnes.

2. Forberedelsesfase

Dette er en afgørende fase i processen. Der er her tale om to trin: status (dvs. en statusundersøgelse, hvor de aktuelle foranstaltninger til bekæmpelse af svig og deres kontekst vurderes med henblik på at kortlægge systemets styrker og svagheder) og risikovurdering af svig. Dette vil gøre det muligt at definere behovene og de områder, der kan forbedres, og omsætte dette til mål og foranstaltninger.

3. Udarbejdsfase

I udarbejdsfasen fastlægges målene og de tilknyttede resultatindikatorer. Mål repræsenterer medlemsstaternes behov, og de bidrager til at opstillingen af medlemsstaternes køreplan og vision for deres bekæmpelse af svig. Mål bør omsættes til konkrete foranstaltninger. Resultatindikatorer bør desuden defineres for hver foranstaltning, da de kan anvendes til at vurdere de fremskridt, der opnås. Mål og foranstaltning indsættes i en handlingsplan.

4. Handlingsplan

I handlingsplanen defineres det, hvilke tiltag der skal gennemføres for hvert mål, hvilken tjeneste der skal være ansvarlig herfor, fristen for deres gennemførelse og de hertil knyttede resultatindikatorer. Handlingsplanen er et værktøj til overvågning af gennemførelsen af selve strategien.

5. Evaluering og ajourføring af strategien

Strategien er et dokument i stadig udvikling. Den skal derfor evalueres og ajourføres i overensstemmelse hermed. Efter den foreløbige evaluering vil det blive besluttet, om strategien til bekæmpelse af svig og den hertil knyttede handlingsplan skal ajourføres. Strategien vil blive ajourført, ud fra hvilke ændringer der er sket under gennemførelsen, for at sikre, at ansvaret kan lokaliseres, og at den tjeneste, som er ansvarlig for gennemførelsen, selv kan foretage ændringer af strategien.

Ovennævnte er alene vejledende: Det tilkommer medlemsstaterne at uddybe dokumentet under hensyntagen til strategiens omfang, de primære mål, den retlige ramme, den administrative struktur osv.

I bilaget findes et flowdiagram, som giver et hurtigt overblik over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig: **bilag 1 – flowdiagram over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig**. En detaljeret model for selve strategien findes desuden i **bilag 2 – model for en national strategi til bekæmpelse af svig**.

II. Fastlæggelse af den nationale strategi til bekæmpelse af svig

1. Indledende skridt

1.1. Udpegning af tjenesten med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig

Regeringen bør udpege en specifik tjeneste (herefter "den ansvarlige tjeneste"), som er ansvarlig for udarbejdelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig. Denne tjeneste bør have:

- ✓ et bredt overblik på EU-plan og nationalt plan over hele udgifts- og indtægtssystemet i forbindelse med Unionens budget på den ene side og foranstaltningerne til bekæmpelse af svig på den anden side
- ✓ beføjelse til at indhente den relevante ekspertise hos de forskellige ministerier, myndigheder og tjenester, som er involveret i anvendelsen af EU-midler, og hos ministerier, myndigheder og tjenester, som er ansvarlige for finansielle undersøgelser og retsforfølgning.

Det er især vigtigt, at medlemsstater, som har et decentralt forvaltningssystem, udpeger en tjeneste med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

Tjenesten med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig bør oprette et ekspertteam, som kan yde den rette ekspertise. Dette tværfaglige team bør dække de forskellige trin i cyklussen for bekæmpelse af svig med den viden og erfaring, som det er i besiddelse af. De centrale spørgsmål, der skal håndteres i cyklussen for bekæmpelse af svig, bør bevågenhed over for svig, forebyggelse og opdagelse af svig, sanktioner og endelig kommunikation om bekæmpelse af svig.

Den forberedende fase skal bygge på løbende dialog med partnere og interessenter, navnlig gennem nedsættelse af ad hoc-arbejdsgrupper, efterhånden som behovene herfor opstår.

AFCOS (koordineringstjenesten til bekæmpelse af svig) kan spille en vigtig rolle ved opstillingen og overvågningen af gennemførelsen af en national strategi til bekæmpelse af svig.

1.1.1. AFCOS som organ med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig

Der er flere fordele ved at udpege koordineringstjenesten til bekæmpelse af svig (AFCOS) som den nationale tjeneste med ansvar for udarbejdelse af den nationale strategi til bekæmpelse af svig. I medfør af koordineringstjenestens hovedopgaver kan den effektivt samarbejde og udveksle oplysninger vedrørende forberedelse, udarbejdelse og vedtagelse af en national strategi til bekæmpelse af svig og den tilknyttede handlingsplan. Denne funktion

vil gøre det lettere for AFCOS at indhente støtte fra myndighederne på begge sider af budgettet – udgifter og indtægter, herunder de myndigheder, der er ansvarlige for forvaltning, gennemførelse, attestering, revision, undersøgelse, retsforfølgning og pålæggelse af sanktioner på nationalt plan, og fra OLAF, Europa-Kommissionen og internationale partnere i Unionen og på internationalt plan. I denne henseende kan AFCOS:

- ✓ tilrettelægge og koordinere processen for udarbejdelse af den nationale strategi til bekæmpelse af svig og den tilknyttede handlingsplan
- ✓ screene den organisatoriske struktur, aktører, foranstaltninger og procedurer, som allerede findes
- ✓ gennemføre en risikovurdering af svig og vurdere et lands aktuelle situation med hensyn til de foranstaltninger til bekæmpelse af svig der allerede er indført, under hensyntagen til alle fire trin i cyklussen for bekæmpelse af svig
- ✓ evaluere den aktuelle situation med hensyn til uregelmæssigheder og svig
- ✓ fastlægge omfanget og udbygningen af den nationale strategi for bekæmpelse af svig og opstille en vejledende tidsplan for udarbejdelsen af strategien
- ✓ varetage den overordnede planlægning og fordeling af opgaver i forbindelse med udarbejdelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig og den tilknyttede handlingsplan
- ✓ fungere som sekretariat eller formand for det politiske organ, som skal yde politisk støtte til vedtagelsen af strategien
- ✓ indhente eksperter fra de forskellige myndigheder og tjenester, som repræsenterer begge sider af budgettet – udgifter og indtægter – og også fra de retlige myndigheder, anklagemyndigheden og de retshåndhævende myndigheder
- ✓ forestå ajourføringen af strategien og handlingsplanen
- ✓ formidle oplysninger og materialer til deltagere og institutioner
- ✓ indhente bistand/støtte fra internationale partnere som f.eks. OLAF, Kommissionen osv.
- ✓ inddrage myndigheder på føderalt/regionalt plan
- ✓ øge bevidstheden om udarbejdelsen og vedtagelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig (og inddrage civilsamfundet).

EKSEMPEL

AFCOS Bulgariens rolle i den nationale strategi til bekæmpelse af svig

AFCOS Bulgarien fungerer som sekretariat for det politiske organ på området for bekæmpelse af svig. AFCOS er ansvarlig for udarbejdelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig og den tilknyttede handlingsplan samt rettidig ajourføring heraf og forelægger AFCOS-rådet oplysninger om gennemførelsen af den nationale strategi til forebyggelse og bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig, som skader Unionens finansielle interesser i perioden 2014-2020.

EKSEMPEL

AFCOS Letlands centrale koordineringsrolle

I Letland hører AFCOS under finansministeriet og fungerer som en central koordinator, der udarbejder den fælles strategi på grundlag af de oplysninger, den modtager fra sin arbejdsgruppe, som er sammensat af medlemmer af det nationale AFCOS-råd. AFCOS-rådet består af ti permanente og seks ikkepermanente eksperter fra forskellige nationale kompetente myndigheder. Transparency International deltager desuden i AFCOS' institutionelle netværk som en ekstern partner, der kan give anbefalinger med hensyn til udarbejdelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig, og som også kan deltage i AFCOS-rådets møder. Det er følgelig vigtigt, at der er et fælles koordinerings- og gennemførelsesorgan, som kan udarbejde og gennemføre strategien.

1.2. Myndigheder, der deltager i processen for den nationale strategi til bekæmpelse af svig

1.2.1. Nationalt samarbejde

Alle myndigheder, der er ansvarlige for forvaltning og gennemførelse, attesting, revision, undersøgelse, retsforfølgning og pålæggelse af sanktioner, bør involveres. Disse interessenters ekspertise skal dække forvaltnings-, kontrol- og retssystemet. De skal så vidt muligt komme fra:

- forvaltningsmyndigheder
- bemyndigede organer
- attesteringsmyndigheder
- revisionsmyndigheder
- AFCOS
- kontrolmyndigheder fra regering eller parlament
- myndigheder, der fører tilsyn med offentlige forvaltninger
- undersøgelsesmyndigheder
- offentlige anklagere
- domstole.

Det tilrådes at inddrage organisationer, som har ansvar for overvågning, tilsyn eller forvaltning med direkte eller indirekte tilknytning til projekter, der finansieres med EU-midler, som f.eks.:

- konkurrencekontrolmyndigheder
- voldgiftsudvalg for aftaler
- skattemyndigheder
- toldmyndigheder.

Der kan desuden etableres samarbejde med og inddrage forskellige ikkestatslige organisationer og eksterne partnere, der fungerer som vagthund for at forebygge risici for svig og korruption. Disse organisationer medvirker også i indsatsen for at bevidstgøre offentligheden.

Det ansvarlige team bør opstille et arbejdsprogram for udarbejdelsen af strategien inden for en nærmere bestemt tidsramme. Det bør tilstræbe at opnå fuld politisk støtte og inddrage relevante interessenter.

1.2.2. Internationalt samarbejde

Etableringen af et effektivt system til udarbejdelse og efterfølgende vedtagelse af en national strategi til bekæmpelse af svig kræver ikke kun god koordinering mellem alle instanser, der er involveret i gennemførelsen af og kontrollen med EU-midler, på både nationalt og europæisk niveau, men også stærk administrativ kapacitet med relevant erfaring, herunder international erfaring. Med henblik på at styrke alle de involverede personers og institutioners kompetencer og etableret et netværk, hvor relevante spørgsmål og problemer vedrørende udarbejdelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig kan drøftes, har flere medlemsstater tilrettelagt bilaterale møder, hvor erfaringer udveksles, så den rette ekspertise tilvejebringes.

EKSEMPEL

Bulgariens internationale bilaterale erfaringer

I et projekt, som blev gennemført af AFCOS Bulgarien under programmet for teknisk bistand med medfinansiering fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), blev der tilrettelagt en række internationale undersøgelser vedrørende bekæmpelse af svig i samarbejde mellem medlemsstaternes AFCOS-tjenester. AFCOS Bulgarien afholdt f.eks. bilaterale møder med DLAF Rumænien, AFCOS Portugal, AFCOS Slovakiet og AFCOS Grækenland. De to sidstnævnte undersøgelser blev gennemført sammen med medlemsstater, som allerede har udviklet en national strategi til bekæmpelse af svig og har officielt indgivet den til Kommissionen. Sådanne internationale bilaterale samarbejdsprojekter har bevist deres relative betydning for udarbejdelsen af en national strategi til bekæmpelse af svig og for opstillingen og ajourføringen af en handlingsplan.

EKSEMPEL

Letlands internationale trilaterale erfaringer

Letland har gode erfaringer med international bistand fra andre medlemsstater (med AFCOS Bulgarien og AFCOS Malta) i form af en trilateral peer-to-peer-ekspertmission og workshop under TAIEX med henblik på at udvikle Letlands strategi til bekæmpelse af svig. Som resultat af dette internationale samarbejde blev der gennemført en analyse af den faktiske status for bekæmpelsen af svig, og der blev givet en række anbefalinger. Ekspertene udvekslede bedste praksis og medvirkede til at styrke AFCOS Letlands kapacitet og til at understrege betydningen af og behovet for at etablere en strategi til bekæmpelse af svig på det højeste politiske niveau.

1.3. Periode, der er omfattet af strategien

Med hensyn til den periode, der er omfattet af strategien, er der to muligheder.

Den første mulighed er at forbinde strategien direkte med de operationelle programmer. Den næste flerårige finansielle ramme dækker perioden 2014-2020. Det kan være rimeligt at knytte strategiens varighed til den periode, der dækkes af de operationelle programmer. I dette tilfælde bør strategien være gyldig indtil lukningen af de operationelle programmer for 2014-2020. Hvis denne mulighed vælges, bør de operationelle programmer for perioden 2007-2013 ikke glemmes, og målene bør også gælde for disse programmer.

Den anden mulighed er at fastsætte perioden for den nationale strategi til bekæmpelse af svig uden hensyntagen til perioden for det operationelle program/den flerårige finansielle ramme, således at de særlige forhold vedrørende budgettets udgifts- og indtægtsside afspejles. En strategi, der har til formål at opstille en langsigtet vision på et område, bør under alle omstændigheder fastsættes for mindst fire til fem år. Hvert land har imidlertid sine egne rammer og nationale planlægningsprocedurer, og den periode, som strategien omfatter, bør tilpasses i overensstemmelse hermed.

1.4. Politisk støtte til den nationale strategi til bekæmpelse af svig

Da der er så mange forskellige tjenester, der bliver involveret, vil tjenesten med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig få brug for fuld politisk opbakning fra regeringen.

Det er afgørende for den vellykkede gennemførelse af et sådant dokument, at det har politisk opbakning. Det skal ikke kun opbygge legitimitet, men også have bindende virkning for de involverede organer, uden hvilken det kan være vanskeligt at opnå de fastsatte mål. Politisk støtte kan bedst sikres ved at offentliggøre den nationale strategi til bekæmpelse af svig som et regeringsdekret, som giver strategien den nødvendige legitimitet og bindende virkning. Ellers anbefales det, at der etableres et politisk udvalg, som skal udstikke hovedretningen for strategien, sikre regeringens støtte og godkende væsentlige ændringer. Lignende udvalg er f.eks. etableret i Slovakiet og Bulgarien med gode resultater.

Den nationale strategi til bekæmpelse af svig skal være bindende for alle involverede parter, og det anbefales derfor, at medlemsstaterne etablerer et politisk organ, som primært skal være ansvarligt for at yde politisk opbakning til AFCOS og alle de organer, der er involveret i tilrettelæggelsen, koordineringen, udarbejdelsen, vedtagelsen og kontrollen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

For at den nationale strategi til bekæmpelse af svig kan være bindende, skal selve strategien vedtages ved en retsakt, f.eks. af parlamentet eller regeringen.

Det politiske organ skal:

- ✓ repræsentere og mobilisere alle de institutioner, der er involveret i beskyttelsen af Unionens finansielle interesser (det politiske organ skal i denne henseende have organisatoriske opgaver)
- ✓ yde politisk opbakning til udarbejdelsen og vedtagelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig
- ✓ effektivt samarbejde med den udpegede nationale tjeneste, som skal udarbejde den nationale strategi til bekæmpelse af svig
- ✓ repræsentere institutioner, der deltager i gennemførelse af og kontrollen med EU-midler, og muligvis endda civilsamfundet.

EKSEMPEL

Styringsudvalg i Slovakiet

En lignende interaktionsmodel gennemføres i Slovakiet, hvor man har etableret et styringsudvalg vedrørende beskyttelse af Unionens finansielle interesser i Slovakiet som et politisk organisatorisk organ. Styringsudvalgets beføjelser og ansvarsområder er fastsat i en bekendtgørelse godkendt ved regeringsresolution nr. 748 af 5. september 2007, og det har generaldirektøren for afdelingen for bekæmpelse af korruption (AFCOS Slovakiet) som formand. Styringsudvalget, som fører tilsyn med udførelsen af de opgaver og foranstaltninger, der følger af gennemførelsen af den nationale strategi, forestår samarbejdet med det centrale kontaktpunkt for OLAF med henblik på at sikre koordineringen og samarbejdet mellem partnerne i AFCOS-netværket om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser i Slovakiet og etablerer arbejdsgrupper, som varetager specifikke opgaver, der følger af Slovakiets forpligtelse til at beskytte Unionens finansielle interesser, og fører tilsyn med deres aktiviteter osv.

EKSEMPEL

AFCOS-råd i Bulgarien

Rådet for koordinering af bekæmpelsen af overtrædelser, som skader Unionens finansielle interesser (AFCOS-rådet), er et politisk organ, der er etableret ved ministerdekret nr. 18 af 4. februar 2003. AFCOS-rådet sikrer på højt politisk plan sammenhæng og komplementaritet mellem de foranstaltninger, som de nationale myndigheder gennemfører for at bekæmpe uregelmæssigheder og svig, der involverer EU-midler. Rådets formand er vicepremierministeren og indenrigsministeren, som gennemfører regeringens politik for beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Medlemmerne af rådet er ministre, viceministre, departementschefer, ledere af kontrolorganer og forvaltninger, personer med ansvar for forvaltningen af EU-midler og -programmer, direktører for skattemyndigheder, attesting, revision osv., dvs. personer, der medvirker i bekæmpelsen af uregelmæssigheder, som påvirker budgettets udgifts- eller indtægtsside. I AFCOS-rådet er de retlige myndigheder, anklagemyndigheden og de retshåndhævende myndigheder også repræsenteret.

AFCOS-rådet forelægger ministerrådet nye lovgivningsforslag, strategier (herunder den nationale strategi til bekæmpelse af svig) og handlingsplaner vedrørende bekæmpelse af svig med EU-midler, udarbejder en årligt aktivitetsrapport, som forelægges ministerrådet, drøfter spørgsmål vedrørende Unionens finansielle interesser, træffer beslutninger og iværksætter foranstaltninger med henblik på at optimere processen for bekæmpelse af svig med EU-midler.

AFCOS Bulgarien fungerer som sekretariat for AFCOS-rådet, hvilket sikrer et godt samarbejde mellem dem og letter udarbejdelsen og vedtagelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig og den tilknyttede handlingsplan.

EKSEMPEL

Det nationale udvalg til bekæmpelse af svig (CNLF) i Frankrig

Det nationale udvalg til bekæmpelse af svig (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) blev etableret ved dekret af 18. april 2008 om koordinering af bekæmpelsen af svig og etablering af en national enhed til bekæmpelse af svig. Udvalget gennemfører regeringens politik for bekæmpelse af svig, der skader de offentlige finanser, dvs. både skatter og andre offentlige indtægter og sociale ydelser. Hvert år godkender det nationale udvalg en national plan, som gennemføres af udvalgene.

Premierministeren er formand for udvalget, som også tæller ministrene med ansvar for budgettet, beskæftigelsen, socialsikring, retlige anliggender, forsvar, indre anliggender, landbrug og immigration.

Den nationale plan for bekæmpelse af svig for 2015 blev f.eks. vedtaget af premierministeren på CNLF's møde den 23. juni 2016. Den afspejlede de politiske retningslinjer for bekæmpelse af svig med offentlige finanser, som regeringen havde til hensigt at følge i 2015 og i begyndelsen af 2016 på internationalt, nationalt og lokalt plan.

For 2016 godkendte CNLF for første gang en strategisk plan for 2016-2018 den 14. september 2016. Planen indeholder foranstaltninger vedrørende nationale offentlige midler og Unionens midler. Den er opbygget omkring primære strategiske linjer og omfatter en resultattavle (mål, foranstaltninger, faser og resultater), som kan anvendes til nøjagtigt at rapportere om de opnåede fremskridt med gennemførelsen på de efterfølgende møder i CNLF. Den franske AFCOS (DNLF) er ansvarlig for at udarbejde planen og evaluere dens gennemførelse i samarbejde med alle partnerne.

De fem strategiske punkter i planen er:

- at tilpasse kontrolprocessen til den internationale mobilitet*
- at optimere forvaltningen af og sikkerheden for digitale oplysninger*
- at styrke bekæmpelsen af identitets- og dokumentationssvig*
- at udvikle kortlægningen af risici*
- at forbedre undersøgelsesteknikker, effektiviteten af sanktioner og geninddrivelse.*

EKSEMPEL

Politisk opbakning til den nationale strategi til bekæmpelse af svig i Rumænien

Afdelingen for bekæmpelse af svig (DLAF – AFCOS Rumænien) er den nationale koordinator af bekæmpelsen af svig, der skader Unionens finansielle interesser i Rumænien, i henhold til den nationale lovgivning. Den er i henhold til loven også ansvarlig for at udarbejde og koordinere gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

Der er sikret politisk opbakning bag den nationale strategi til bekæmpelse af svig, idet premierministeren varetager koordineringen af DLAF. DLAF fremsendte et memorandum til premierministerens kontor med oplysninger om muligheden for og nødvendigheden af at udarbejde en national strategi til bekæmpelse af svig og anmodede om regeringens støtte til at inddrage alle nationale myndigheder med ansvar for forvaltningen af EU-midler i denne proces. Denne støtte blev givet, og strategien godkendes fulgældende ved en regeringsbeslutning.

Hvis der ikke er sikret politisk opbakning, når den nationale strategi til bekæmpelse af svig udarbejdes, bør den udvikles langsomt gennem dialog og ved at forklare behovet for strategien. Der bør desuden indhentes international ekspertise, f.eks. bistand fra OLAF eller andre medlemsstater, som allerede har indført en national strategi til bekæmpelse af svig, og disse internationale anbefalinger bør anvendes i dialogen for at underbygge standpunkter.

EKSEMPEL

Opnåelse af politisk opbakning i Letland

I Letland er AFCOS' strategi til bekæmpelse af svig under udvikling. Takket være det vellykkede internationale samarbejde med andre medlemsstater blev de internationale eksperters anbefalinger anvendt til at bane vejen for politisk opbakning. Det forventes følgelig, at den opstillede strategi til bekæmpelse af svig vil blive vedtaget af ministerkabinetet, og at den vil være retligt bindende for alle institutioner i AFCOS-

Selv efter den formelle godkendelse af strategien er den fortsatte dialog med den øverste forvaltning og offentligheden imidlertid afgørende.

1.5. Kommunikation og bevidstgørelse

Tjenesten med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig bør også gennemføre oplysningskampagner om selve strategien. Et af de vigtigste redskaber til at forebygge uregelmæssigheder, svig og korrupsion er en strategi for kommunikation og bevidstgørelse målrettet mod civilsamfundet. Kommunikationsstrategien vedrørende den nationale strategi til bekæmpelse af svig bør omfatte specifikke metoder til at oplyse offentligheden om strategiens mål og forklare den bredere offentlige sektor, hvilke forpligtelser de har med hensyn til beskyttelse af de finansielle interesser. På denne måde

formidles den nationale forpligtelse til at beskytte både det nationale budget og Unionens budget til både nuværende og fremtidige støttemodtagere.

EKSEMPEL

Kampagnen om bekæmpelse af svig i skoler i Malta

Kampagnen om bekæmpelse af svig i skoler, som var målrettet mod skoleelever i alderen 14-16 år, blev lanceret i samarbejde med undervisnings- og beskæftigelsesministeriet. Direktoratet for uddannelseskvalitet og -standarder (DQSE) orienterede økonomi- og regnskabsundervisere på både statslige, kirkelige og uafhængige skoler om initiativet. Eleverne blev opfordret til at deltage i en onlinequiz om bekæmpelse af svig, hvor de kunne vinde præmier. Quizzen var en del af oplysningskampagnen vedrørende svig og korruption, som gav anledning til at drøfte dette stadig mere følsomme etiske spørgsmål med eleverne.

I tilfælde af decentraliseret forvaltning vil det være bedste praksis, hvis man etablerer en gensidig og integreret kommunikationsstrategi mellem alle de tjenester, der er involveret i gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig. Inddragelse af forskellige organisationer (f.eks. ngo'er) bør overvejes, da det i visse lande kan styrke opbakningen fra offentligheden.

EKSEMPEL

Udvikling af den strategiske kommunikation i Letland

AFCOS Letland har decentraliseret forvaltning. Strategien til bekæmpelse af svig vil være retligt bindende for alle tjenester, der er omfattet af den institutionelle ramme for AFCOS. Samtidig med udformningen af strategien udvikles netværket af AFCOS-kommunikatorer på nationalt plan.

Netværket er baseret på de samme principper som OLAF (OAFCN). Kommunikatorer fra alle institutioner skal nå til enighed om strategien og de aktiviteter, der skal gennemføres i den pågældende periode, og om den faktiske plan for selve kommunikationen med offentligheden om forhold vedrørende forebyggelse af svig og korruption. AFCOS Letland varetager den primære koordineringsrolle.

2. Forberedelsesfase

Den forberedende fase i opstillingen af en national strategi til bekæmpelse af svig er meget afgørende og bør gennemføres med omhu. Der skal bruges tilstrækkeligt med tid og ressourcer på denne vigtige del af processen. Formålet med den forberedende fase er at få et samlet overblik over, hvordan svig og uregelmæssigheder håndteres af alle interessenter på

udgifts- og indtægtssiden af budgettet. Dette skaber grundlaget for at træffe beslutninger i forbindelse med fastsættelsen af mål, indikatorer og den tilknyttede handlingsplan.

I den forberedende fase er der to trin:

- der gøres status over styrkerne og svaghederne ved de nationale systemer og de foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der allerede er indført
- vurdering af risikoen for svig.

Denne fase gennemføres ved at: 1) screene den organisatoriske struktur, aktører, foranstaltninger og procedurer, som allerede findes 2) foretage en vurdering af risiko for svig. Når svagheder konstateres på disse trin, bør de mål, der fastsættes i udarbejdsfasen, og som efterfølgende indsættes i handlingsplanen, omfatte afhjælpning heraf.

2.1. Status over situationen med hensyn til bekæmpelse af svig

For at kunne vurdere situationen skal der foretages screening af følgende områder, for så vidt angår deres styrker og svagheder, deres bidrag til eller indvirkning på hvert af de fire trin i cyklussen for bekæmpelse af svig (forebyggelse, opdagelse, undersøgelse og retsforfølgning samt inddrivelse af midler og sanktioner):

- lovgivning
- organisation (f.eks. national (central eller decentral) eller lokal, gennem en koordinator eller ikke, AFCOS' rolle osv.)
- forvaltning og aktører
- procedurer (herunder indførte kontroller osv.)
- midler og ressourcer (menneskelige ressourcer, hensigtsmæssige værktøjer: IT, dokumenter, retningslinjer, uddannelse, kommunikation osv.)
- samarbejde på nationalt plan mellem de kompetente myndigheder (erfaringsudveksling og samarbejde om specifikke sager) og
- samarbejde på EU-plan (med Kommissionen og med andre medlemsstater).

I denne fase er det også vigtigt at kortlægge, hvad der ligger til grund for de konstaterede styrker og svagheder, da dette efterfølgende kan hjælpe med til at finde løsninger. Der skal ses på de retlige, institutionelle, økonomiske, sociale og politiske rammer.

Som en hjælp til denne vurdering af situationen udviklede Gruppen til Bekæmpelse af Svig under COCOLAF en praktisk vejledning i 2015. Dokumentet har titlen "Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy"⁸ og omfatter et praktisk værktøj (i form af en xls-fil), som kan bruges til at foretage denne vurdering. Dette arbejdsdokument giver medlemsstaterne en lang, men dog ikkeudtømmende liste over faktorer, der skal overvejes for hvert trin i cyklussen for bekæmpelse af svig. Dokumentet viser desuden, hvordan mål kan være struktureret og direkte forbundet med resultatet af vurderingsfasen.

⁸ Ref. Ares(2015)5642419 – 07-12-2015.

EKSEMPEL

Kortlægning af de vigtigste bagvedliggende årsager i Malta

Uregelmæssigheder, svig og korruption skyldes brist i de formelle regler for den offentlige sektors aktiviteter (hovedsageligt lovgivning) og mangel på uformelle regler (værdisystemer, etik og moral). De vigtigste bagvedliggende årsager er:

- ◆ *markedssvig*
- ◆ *uhensigtsmæssige reguleringsfunktioner hos offentlige myndigheder*
- ◆ *uhensigtsmæssig lovgivning*
- ◆ *ineffektiv og virkningsløs implementering af formelle regler*
- ◆ *mangel på håndhævelse og eksternt tilsyn*
- ◆ *mangel på kontrol og overvågning, især intern kontrol*
- ◆ *lave standarder for kultur, etik, moral og værdisystemer i samfundet.*

(Uddrag fra Maltas nationale strategi til bekæmpelse af svig)

De oplysninger, der skal bruges til at foretage vurderingen, kan indhentes gennem:

- ✓ indsamling og analyse af dokumenter, rapporter og data (f.eks. lovgivning, arbejdsdokumenter, procedurer, metodologier og retningslinjer)
- ✓ onlinespørgeskemaer, undersøgelser, direkte kontakt til interessenter, interviews (ansigt til ansigt, telefon, Skype eller lignende), drøftelser med eksperter, arbejdsgrupper osv.

Hvis mange forskellige informationskilder benyttes, kan resultaterne bedre underbygges.

2.1.1. Forebyggelse af svig

Forebyggelse er afgørende i forbindelse med bekæmpelse af svig. Det er lettere og mere omkostningseffektivt at forebygge svig frem for at foretage udbedringer. Medlemsstaterne må gå fuldt og helt ind på at udvikle og gennemføre forebyggelse af svig.

Et solidt og effektivt implementeret ledelses- og kontrolsystem er afgørende, da det kan reducere risikoen for svig betydeligt, selv om det ikke kan fjerne den fuldstændigt.

Screeningen i forbindelse med forebyggende foranstaltninger og teknikker bør omfatte følgende:

- ✓ vurdering af, hvor effektive de eksisterende forebyggende foranstaltninger og teknikker er
- ✓ forslag til korrektion, tilpasning eller ophævelse af de eksisterende foranstaltninger eller udvikling af nye
- ✓ bedre viden om offentlighedens bevidsthed om svig, og hvordan den etiske kultur hos ansatte i medlemsstaterne med hensyn til svig påvirker Unionens finansielle interesser.

Forebyggelsesforanstaltningerne er baseret på stærk administrativ kapacitet, som f.eks.:

- ✓ en svigsikret lovgivning (især fjernelse af smuthuller)⁹
- ✓ en politik om gennemsigtighed, som understøttes af en bred kommunikationspolitik og oplysningskampagner
- ✓ et stærkt internt kontrolsystem
- ✓ høje etiske standarder hos ansatte, der er involveret i beskyttelsen af Unionens finansielle interesser (Fremgår det klart, at de ansatte stræber efter at have høje etiske standarder? Findes der et vedtaget og utvetydigt dokument, f.eks. en adfærdskodeks, som omhandler interessekonflikter?)
- ✓ en stærk politik for menneskelige ressourcer: (med den rette balance mellem personaleudskiftning (for at beholde erfarne ansatte) og obligatorisk mobilitet (for at afbøde risikoen for interessekonflikter osv.))
- ✓ struktureret, praktisk og målrettet risikostyring af svig
- ✓ en strategi for uddannelse i bekæmpelse af svig
- ✓ et tæt samarbejde mellem instanser på både nationalt plan og EU-plan.

EKSEMPEL

Samarbejde mellem myndigheder i Kroatien

Ifølge loven om administrative procedurer (APA) skal alle institutioner udveksle oplysninger og hjælpe hinanden med at udføre de opgaver, som de har hver især. Endvidere kan der indgås aftaler om administrativt samarbejde mellem to eller flere institutioner vedrørende informationsudveksling, dvs. frister for levering af oplysninger, hvilken type oplysninger der kan udveksles, mulige sanktioner, hvis institutionerne nægter at levere oplysninger, og på hvilken måde oplysningerne skal leveres, f.eks. i papirudgave eller via e-mail.*

** Bestemmelsen om, at institutionerne skal dele oplysninger med hinanden, findes i artikel 26 i loven om administrative procedurer (OG 47/09).*

2.1.1.1. Svigsikring af lovgivningen

Selv om det er vanskeligt at finde absolut svigsikret lovgivning, tilstræber medlemsstaterne hele tiden at forbedre deres bestemmelser om svig, så mulighederne for at begå svig reduceres. Svigsikring af både eksisterende lovgivning og lovgivning under forberedelse bør derfor være det første skridt. Dette omfatter søgning efter relevante

⁹ Se KOM(2000) 358 endelig udg. af 28. juni 2000 om bekæmpelse af svig, især pkt. 1.1: *Hvis en politik til beskyttelse af de offentlige interesser og ressourcer skal være effektiv på længere sigt, skal den bygge på en klar og let anvendelig lovgivning, som omfatter foranstaltninger, som vil kunne styrke en forsvarlig økonomisk forvaltning og en effektiv kontrol med fællesskabspolitikkerne. Foranstaltningerne skal være tilstrækkeligt afskrækkende til så vidt muligt at forhindre uregelmæssig adfærd.*

oplysninger om, hvordan lovgivningen anvendes i praksis. En række informationskilder er tilgængelige i denne henseende:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_da.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- Europa-Parlamentets beslutning af 14. september 2011 om bedre lovgivning, subsidiaritet, proportionalitet og intelligent lovgivning (2011/2029(INI))
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: endelig rapport om forskningsprojektet 1999/FAL/140 finansieret af EU-programmet "FALCONE" og Max Planck Institute, 2001.*

Svigsikring af lovgivning kan f.eks. foretages af en udpeget myndighed, af forskere eller gennem et outsources projekt, som efter behov koordineres med den nationale AFCOS.

Svigsikring har til formål at:

- ✓ opdage uønskede konsekvenser af eksisterende og/eller kommende lovgivningsbestemmelser med særligt fokus på smuthuller, der gør det muligt at begå svig
- ✓ udpege de risici, der følger af bestemmelserne i og ordlyden af relevant lovgivning, som ikke er blevet svigsikret
- ✓ opstille forslag til ændring af den pågældende lovgivning med henblik på at eliminere eksisterende eller potentielle risici, forebygge nye risici og eliminere mulighederne for at begå svig.

EKSEMPEL

Svigsikring af lovgivningen i Slovakiet

Svigsikring indgår i den handlingsplan, der er tilknyttet den nationale strategi til beskyttelse af Unionens finansielle interesser i Slovakiet som bilag. Det centrale kontaktpunkt for OLAF (herefter "kontaktpunktet") har ansvaret for at koordinere udførelsen af de opgaver, der er forbundet med denne foranstaltning. Svigsikring af den nationale lovgivning er en af de opgaver, som er anført i den handlingsplan, der er tilknyttet den nationale strategi til beskyttelse af Unionens finansielle interesser i Slovakiet.

Efter en undersøgelse af den relevante EU-dokumentation vedrørende bekæmpelse af svig og andre relevante analysematerialer foreslog kontaktpunktet 19 områder, der anses for at være behæftet med potentiel risici for svig. Følgende seks områder blev udvalgt til yderligere analyse: interessekonflikter dobbeltfinansiering effektivitet af inddrivelse effektivitet af sanktioner effektivitet af forvaltning, kontrol og udvælgelse af projekter finansieret via Unionens budget.

** Bestemmelsen om, at institutionerne skal dele oplysninger med hinanden, findes i artikel 26 i loven om administrative procedurer (OG 47/09).*

Ekspertene udvalgte disse områder inden for deres fagområde, så de fuldt ud kunne udnytte deres ekspertise til at svigsikre den lovgivning, der er relevant for deres fagområde. Ikke kun lovgivning, der er i kraft og/eller er foreslået eller under vedtagelse, kan gøres til genstand for svigsikring, men også andre relevante bindende dokumenter.

Ekspertene har indført en generel procedure inddelt i faser. Hver fase bør omfatte oplysninger om formålet og målet, de ansvarlige personer, tidsfrister og en beskrivelse af aktiviteten.

Den første fase kan f.eks. omfatte beskrivelsen af virkelige situationer, der vurderes at udgøre en risiko inden for de udvalgte retlige områder, for så vidt angår beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Udpegelsen af eksperter/organer med ansvar for svigsikring af den udvalgte lovgivning eller de udvalgte dokumenter baseres på gensidig aftale mellem eksperterne. Med henblik på at indhente relevante oplysninger omfatter de valgte kilder f.eks. eksisterende/foreslået lovgivning, domstolsafgørelser, juridiske analyser, udtalelser fra revisionsrapporter og resultater af sviganalyser udført af forskellige sektorer, massemedier, konferencer, ngo'er osv.

Den anden fase kan omfatte udvælgelsen af den lovgivning, der skal svigsikres. Ekspertene bør foreslå en liste over relevant lovgivning/relevante dokumenter.

Den tredje fase kan omfatte en kortlægning af svagheder og smuthuller i den lovgivning, som er udpeget til svigsikring. De grundlæggende oplysninger bør omfatte navnet på dokumentet, ordlyden af de undersøgte bestemmelser, en beskrivelse af, hvordan lovgivningen og/eller en bestemt bestemmelse omhandler den specifikke situation, præcis udpegning og vurdering/evaluering af svagheder og smuthuller og en angivelse af de retlige hindringer og den måde, hvorpå de foreslås afhjulpet.

I den fjerde fase bør konklusioner drages, og anbefalinger gives. Ekspertene opsummerer resultaterne og udarbejder rapporter inden for deres ansvarsområder. Disse rapporter, vurderinger, evalueringer og analyser bør derefter opsummeres i én kompleks rapport. Den endelige rapport kan indeholde anbefalinger med hensyn til ordlyden af de undersøgte bestemmelser.

Sammendraget bør forelægges alle medlemmer af arbejdsgruppen med henblik på bemærkninger. Relevante og betydelige bemærkninger og forslag bør indarbejdes i sammendraget. Det ændrede sammendrag bør derefter forelægges AFCOS-netværkets styrende organ med henblik på godkendelse og efterfølgende regeringen.

For at opnå politisk opbakning og promovning kan regeringen med fordel vedtage en bestemmelse om behovet for at svigsikre den nationale lovgivning. Bestemmelsen om svigsikring bør forandres i lovgivningsbestemmelserne. I forbindelse med udarbejdelse af lovgivning bør der foreslås en proces for almindelig svigsikring af lovgivning, som er under vedtagelse eller udarbejdelse. Inddragelse af ngo-eksperter og udnyttelse af forskeres ekspertise i svigsikringen er andre nyttige tiltag.

2.1.2. Opdagelse af svig

Medlemsstaterne bør være målrettede i deres indsats for at opdage uregelmæssigheder og iværksætte de nødvendige udbedrings- og sanktioneringsprocedurer. Det er i denne

forbindelse vigtigt, at alle midler og ressourcer, som er tilgængelige for de ansvarlige nationale myndigheder, anvendes og udnyttes til at opdage uregelmæssigheder. Screeningen i forbindelse med foranstaltninger og teknikker, der skal benyttes til opdagelse, bør omfatte følgende:

- ✓ opstilling af en liste over eksisterende interne og eksterne kontrolsystemer
- ✓ kontrol af, om der findes en whistleblowerordning, og vurdering af, om den er effektiv
- ✓ kontrol af, om oplysninger bliver sendt ad de rette kanaler og på en effektiv måde, når der bliver opdaget formodede tilfælde af svig
- ✓ afklaring af, hvad systemet til rapportering af uregelmæssigheder og svig på nationalt plan og EU-plan indebærer, og kontrol af, om personalet har kendskab til disse procedurer
- ✓ angivelse af, hvem der er ansvarlig for at kontrollere rapporternes kvalitet (AFCOS eller en anden instans).

Foranstaltningerne til opdagelse er baseret på stærk administrativ kapacitet, som f.eks.:

- ✓ forsvarlige og klare procedurer for håndtering af sager, hvor der er mistanke om svig, og for sikring af, at de rette oplysninger hurtigt bliver videregivet til de relevante myndigheder
- ✓ en klar og beskyttende whistleblowerpolitik
- ✓ udlevering til personalet af værktøjer til opdagelse af svig
- ✓ uddannelse
- ✓ forsvarlige og effektive rapporteringsmekanismer (f.eks. IMS).

2.1.3. Undersøgelse og retsforfølgning

Ved screeningen af foranstaltninger og teknikker vedrørende undersøgelse og retsforfølgning skal der fokuseres på svig, korrupktion og andre ulovlige aktiviteter, som kan skade Unionens finansielle interesser. Det vil gøre det muligt at:

- ✓ vurdere de retlige, organisatoriske og proceduremæssige regler for administrativ og/eller kriminelle undersøgelser og retsforfølgning
- ✓ vurdere, hvordan strømmen/udvekslingen af oplysninger mellem de relevante, berørte myndigheder forløber, og hvilken kvalitet oplysningerne har.

Foranstaltningerne til undersøgelse og retsforfølgning bør baseres på stærk administrativ kapacitet, som f.eks.:

- ✓ klare og effektive regler om strømmen/udvekslingen af oplysninger mellem de relevante administrative og retlige myndigheder
- ✓ et stærkt og solidt samarbejde mellem de relevante administrative og retlige myndigheder
- ✓ efterforskere og anklagere med speciale i udgifts- og indtægtssiden af Unionens budget
- ✓ løbende uddannelse inden for området.

2.1.4. Inddrivelse og sanktioner

I henhold til artikel 325, stk. 2, i TEUF, skal medlemsstaterne sørge for, at tilfælde af svig, korruption eller andre ulovlige aktiviteter, som kan skade Unionens finansielle interesser, bliver straffet, og de skal gøre det samme, som de ville have gjort, hvis det var deres nationale interesser, der stod på spil. Et middel, der i høj grad kan virke afskrækkende på potentielle svindlere, er sanktioner og synligheden af dem.

Screeningen i forbindelse med udbedrende foranstaltninger og teknikker vil gøre det muligt at:

- ✓ vurdere de retlige, organisatoriske og proceduremæssige regler for administrative og kriminelle sanktioner
- ✓ evaluere sanktionernes afskrækkende virkning.

Foranstaltningerne til udbedring bør baseres på stærk administrativ kapacitet, som f.eks.:

- ✓ et system med effektive, afskrækkende og forholdsmæssige administrative og/eller retlige sanktioner, som er mere vidtrækkende end de finansielle korrektioner, der gælder i tilfælde af uregelmæssigheder
- ✓ klar udpegning af myndigheder, der er ansvarlige for at sikre, at sanktionerne bliver korrekt implementeret, og at de fastlagte forpligtelser bliver overholdt
- ✓ virkningsfulde og effektive systemer til inddrivelse af midler
- ✓ statistisk overvågning
- ✓ uddannelse, seminarer, praktiske værktøjer og håndbøger.

2.2. Vurdering af risikoen for svig

Når metoden til vurdering af risikoen for svig i forbindelse med udarbejdelsen af strategien til bekæmpelse af svig fastlægges, bør det ske med udgangspunkt i selve formålet med risikostyring af svig. Når der foretages en vurdering af risikoen for svig, kan proaktive og forholdsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af svig lettere opstilles og gennemføres med omkostningseffektive midler.

Dette indebærer bl.a., at der bør tages hensyn til de særlige nationale forhold i strategien. Der skal være en balance mellem en meget detaljeret vurdering af risiko for svig i alle processer og procedurer på operationelt plan og en mere global tilgang. Førstnævnte vil være hensigtsmæssig til at lægge en strategi på regionalt plan eller sektorplan, hvorimod sidstnævnte skal anvendes til definition af nationale mål.

Selve udførelsen af vurderingen af risikoen for svig kan variere fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af følgende:

- landets størrelse
- graden af decentralisering
- typen af organisationer, der har beføjelse til at forvalte EU-midler
- den administrative og/eller retlige struktur

- landets lovgivningsramme.

Forvaltningsmyndighederne skal udføre en vurdering af risikoen for svig inden for rammerne af den nye flerårige finansielle ramme og forordning (EU) nr. 1303/2013, som finder anvendelse på programmeringsperioden 2014-2020. De kan bruge den vejledning om vurdering af risiko for svig og effektive passende forholdsregler mod svig, som Kommissionen har udarbejdet for programmeringsperioden 2014-20¹⁰, eller de kan benytte en anden metodologi.

EKSEMPEL

Værktøj til vurdering af risikoen for svig i Grækenland

I 2014 lancerede forvaltningsmyndigheden for det operationelle program "Competitiveness and Business 2007-2013" Unionens værktøj til vurdering af risikoen for svig (EGESIF 14-0021-00 af 16. juni 2014). Forvaltningsmyndigheden anvendte værktøjet til først at undersøge det tidligere administrations- og kontrolsystem (ΣΔΕ) og dernæst til den udpegningsprocedure, der kræves i henhold til rammebestemmelserne for 2014-2020.

På grundlag af ovennævnte procedure har hver forvaltningsmyndighed udpeget en ekspert i svig og har nedsat et team til vurdering af risikoen for svig. Ekspertene fra alle forvaltningsmyndighederne (ΔΑ) deltager i det interne samarbejdsnetværk vedrørende gennemførelse af strategien til bekæmpelse af svig med relation til strukturforanstaltninger, som koordineres af den særlige instans for institutionel støtte (ΕΥΘΥ).

Takket være samarbejdet med de udpegede eksperter fortsatte det interne samarbejdsnetværk med at anvende og optimere EU-værktøjet til at omfatte alle eksisterende kontrolforanstaltninger, som Grækenland indførte i kontrolsystemet (ΣΔΕ) 2014-2020 for manuelle procedurer. Dette eksempel viser, hvordan EU-værktøjet til vurdering af risikoen for svig kan bidrage til at overholde ovennævnte regler og til at forebygge og bekæmpe svig på området for strukturforanstaltninger.

Uanset hvilken metode der anvendes, skal vurderingen af risikoen for svig udføres med den fornødne omhu for at sikre, at alle forretningsområder, sektormidler og finansielle instrumenter (f.eks. offentlige udbudsprocedurer, tildeling af tilskud og teknisk bistand) er omfattet. En alternativ model for risikovurderingsdokumentet findes i **bilag 3 – model for risikovurderingsdokument og indholdet heraf**.

Formålet med vurderingen af risikoen for svig er at sikre omfattende risikokontrol, som gør det muligt at opretholde et acceptabelt niveau af risikoeksponering for forvaltningsmyndigheden med minimale omkostninger.

Risikovurderingen bør udføres af forvaltningsmyndigheden, eventuelle bemyndigede organer, revisionsmyndigheden og AFCOS.

¹⁰ EGESIF 14-0021-00 af 16.6.2014. <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

Der skal etableres en risikovurderingsgruppe inden for hver myndighed med henblik på at fremme og koordinere proceduren for vurdering af risikoen for svig inden for institutionen. Risikovurderingen inden for en institution bør koordineres af risikoansvarlige, idet de har kendskab til risikovurderingsteknikker og -terminologi. Selve vurderingen bør imidlertid udføres af personale fra de afdelinger, der er ansvarlige for de forskellige processer, herunder: programforvaltning (udvælgelse af aktiviteter/projekter), indgåelse af kontrakter, kontroller, betalingsgodkendelse, offentlige udbud, overvågning af gennemførelsen (dokumentkontrol og kontrol på stedet), intern revision, kontrol af uregelmæssigheder og svig osv.). Afdelingerne har det bedste kendskab til de risici, som truer disse processer.

Inden vurderingen af risikoen for svig påbegyndes, bør deltagerne have tilstrækkelige retningslinjer/instrukser og den nødvendige uddannelse med henblik på at sikre, at metodologien anvendes korrekt.

Tjenesten med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig (f.eks. AFCOS) bør koordinere og give vejledning i hele risikovurderingsprocessen og indsamle bidrag fra forvaltningsmyndighederne, herunder deres egne vurderinger af risikoen for svig. Resultaterne bør anvendes som udgangspunkt for udarbejdelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig. Der kan organiseres ad hoc-workshops med forvaltnings- og kontrolmyndighederne for at evaluere og tilpasse det konsoliderede arbejde. Prioriteringen af risici for svig bør drøftes på dette niveau.

Vurderingen af risikoen for svig **bør ikke outsources**, da den kræver et indgående kendskab til det eksisterende forvaltnings- og kontrolsystem og programmernes støttemodtagere.

Revisionsmyndigheder bør heller ikke deltage direkte i beslutninger vedrørende risikovurdering, eftersom de muligvis deltager i revisionen af processen som helhed. De kan dog anmodes om at deltage i vurderingen som rådgiver eller observatør.

Risikovurderingsprocessen bør dokumenteres behørigt.

Risikoen for svig vurderes årligt. Denne periode kan enten forkortes eller forlænges (to år) afhængigt af udviklingen af risici i organisationen.

Når processen har udmøntet sig i konklusioner, bør periodisk revision og ajourføring gennemføres.

2.2.1. Teoretisk grundlag for vurderingen af risiko for svig

En vurdering af risikoen for svig adskiller sig fra en almindelig risikovurdering på flere områder:

- ✓ En almindelig risikovurdering har fokus på en analyse af begivenheder, der kan opstå i et miljø (eksternt eller internt), og en analyse af potentielt negative virkninger på opfyldelsen af (organisatoriske) mål, som kan udløses af disse begivenheder, hvis de kontroller, der er indført for at forebygge sådanne begivenheder, ikke er effektive. Almindelig risikovurdering har således fokus på opfyldelse af mål og er kædet sammen med det indførte system til bekæmpelse af svig (forvaltningsmyndigheder og institutioner med opgaver på området for svig).

Eksempel: Sen udarbejdelse og indgivelse af udbudsdokumenter i forbindelse med et specifikt projekt som følge af stor arbejdsbyrde eller mangel på personale med de nødvendige kompetencer hos tilbudsgiveren kan medføre forsinkelser i tildelingen af kontrakter og gennemførelsen af aktiviteter og deraf følgende forsinkelser i opfyldelsen af kontrakter. Alvorlige forsinkelser kan medføre aflysning af projekter og tab af midler.

- ✓ Vurderingen af risikoen for svig er på den anden side specifikt målrettet mod opdagelse af begivenheder eller forhold, som kan angive, at der er incitamenter til eller pres for, at uregelmæssigheder og svig opstår, og mod at opdage situationer, som kan føre til uregelmæssigheder og svig. Denne vurdering kan udføres på grundlag af:
 - uregelmæssigheder og svig, som faktisk er forekommet (historiske data)
 - symptomatisk adfærd
 - muligheder for at begå svig.
- ✓ Vurdering af risikoen for svig er således mere målrettet mod det menneskelige element, dvs. eksistensen af den såkaldte "svigtrekant" eller endnu bedre "svigfirkanten". Når risiciene for svig kortlægges, bør man holde sig for øje, at en svindler handler, når følgende faktorer er til stede¹¹:
 - Mulighed: Svindleren er på det rette sted og under de rette omstændigheder til at handle, procedurerne i sektoren er ikke klare eller er lette at omgå, osv. Eksempel: Procedurene for estimering af omkostninger til tjenesteydelser/varer/arbejder og udbudsprocedurerne var generelle og lempelige. Priserne kan derfor let angives for højt og kan efter aftale med leverandøren tildeles en vis procentdele af kontraktsummen (procentdelen for medfinansiering).
 - Motivation: Svindleren har motivet/incitamentet til at begå svig: Svindleren har problemer på arbejdet med hierarkiet eller i familielivet eller har finansielle vanskeligheder. Eksempel: Støttemodtageren er begyndt at begå svig på grund af finansielt pres eller utilstrækkelige ressourcer, fordi vedkommende har mistet en række kontrakter/kunder. Motivationen var behovet for at skaffe flere penge til at medfinansiere projektet.
 - Rationalisering: Svindleren kan opstille en rationel begrundelse for sine handlinger: Vedkommende føler sig måske berettiget til at være vred på sin arbejdsgiver (f.eks. hvis han/hun ikke er blevet forfremmet eller ved, at kolleger er involveret i svig, og at ledelsen ikke foregår med et godt eksempel). Eksempel: Støttemodtageren tror, at han/hun ikke vil blive opdaget, fordi andre støttemodtagere har brugt den samme metode eller teknik, og deres virksomheder er i gunstig udvikling.

¹¹ Baseret på triangelteorien over svig, som er udviklet af Donald R. Cressey i *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), s. 30, og "The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud" af D. T. Wolfe og D. R. Hermanson (2004), *The CPA Journal*, s. 74.

Generelt åbner "mulighed" døren op for svig, og incitament og rationalisering får en person til at gå hen imod den åbne dør. Personen skal imidlertid kunne se den åbne dør som en mulighed og udnytte den ved at gå ind ad døren – ikke kun én gang, men igen og igen.

Der er også andre faktorer, som motiverer til svig, herunder:

- Samordning: Svindleren kan samarbejde med andre på sit arbejde om at udnytte svagheder i det interne kontrolsystem med henblik på egen vinding.
- Evner: Svindleren har bestemte evner: Personlige træk og evner, der er afgørende for, om svig faktisk begås. Det kan f.eks. være: stilling/funktion, viden og intelligens, selvtillid/ego, evne til at udøve pres eller lyve og immunitet over for belastning.

Eksempler på sådanne risici findes i **bilag 4 – risici for svig**.

- ✓ Når sandsynligheden for svig vurderes, bør der endelig anvendes en mere konservativ tilgang baseret på princippet om "nultolerance".

2.2.2. Metode til vurdering af risiko for svig

Forvaltningen af risici bør indledes med en detaljeret opgørelse af de aktiviteter og nøgleprocesser, der udføres inden for forvaltningsmyndigheden. Opgørelsen kan omfatte forbindelser til andre enheder og metoder til kommunikation med disse enheder. Risiciene skal nøje defineres, forstås og forklares. Analyseteknikkerne kan derfor omfatte drøftelser med kolleger, workshops, spørgeskemaer osv.

Vurderingen af risikoen for svig er en løbende proces, der omfatter følgende trin:

- ✓ udpegning og formulering af risiciene for svig
- ✓ vurdering og rangordning af de udpegede risici for svig
- ✓ planlægning, gennemførelse og revision af forebyggende og korrigerende foranstaltninger.

2.2.2.1. Udpegning og formulering af risiciene for svig

Risici for svig kan udpeges og vurderes på grundlag af den viden, der er høstet ved tidligere tilfælde af svig med EU-midler, og på grundlag af almindeligt kendte og tilbagevendende former for svig. Vurderingen af risikoen for svig bør således baseres på objektive beviser, dvs. den skal være uvildig og uafhængig.

Der kan udføres en analyse af historiske data, hvor oplysninger om uregelmæssigheder og svig, der allerede er begået, analyseres ud fra følgende kriterier:

- program- eller kontrakttype (dvs. teknisk bistand, tilskud osv.)
- kontraktværdi
- projektets varighed
- projektrin/proces (dvs. udvælgelse af ansøgere, gennemførelse og kontrol af aktiviteter, attestering og betaling)
- den type aktivitet, som finansieres af projektet

- geografisk område
- modtagertype osv.

For hvert af de ovennævnte kriterier bør et antal tilfælde af uregelmæssigheder og/eller (mistanker om) svig analyseres. Ved hjælp af en sådan analyse kan de mest risikofyldte processer eller profilen for et risikofyldt projekt angives. Profilen for et risikofyldt projekt kan omfatte en kombination af forskellige kriterier, som f.eks. følgende:

UREGELMÆSSIGHEDER/SVIG EFTER MODTAGERTYPE/REGIONAL ENHED				
		Modtagertype		
		Offentligt organ	Ikkestatslig organisation	Lille eller mellemstor virksomhed
Regional enhed	Enhed nr. 1			
	Enhed nr. 2			
	Enhed nr. 3			
	Enhed nr. 4			
	Enhed nr. 5			

	<i>Uregelmæssigheder/svig i kategorien begået i mere end 50 % af tilfældene</i>
	<i>Uregelmæssigheder/svig i kategorien begået i 25-50 % af tilfældene</i>
	<i>Uregelmæssigheder/svig i kategorien begået i mindre end 25 % af tilfældene</i>

Når risici formuleres, bør risikobeskrivelsen holdes for øje. Den er vigtig for fastlæggelsen af den mest velegnede kontrolforanstaltning. Det skal stå klart, hvad der på den ene side er årsag til risikoen, og hvilke konsekvenser den har på den anden side.

Følgende parametre skal lægges til grund, når risici formuleres:

- ✓ Risikoens negative indvirkning på budget, omdømme og/eller mål skal være indlysende.
- ✓ Risikoen omfatter et element af usikkerhed.
- ✓ Risikoen bør beskrives som en potentiel begivenhed, ikke en negativ tilstand. En negativ tilstand er ikke en risiko, men et problem, som kan have negative konsekvenser.
- ✓ Det bør undgås at angive, at en kontrolforanstaltning findes eller ikke findes.
- ✓ Risikoen bør ikke beskrives som en forretningsproces, der har slået fejl (forsinket, ineffektiv eller ulovlig). Risikobeskrivelsen bør omfatte årsagen til den.

- ✓ Der bør tages afstand fra organisatoriske forudsætninger, eftersom det angiver utilstrækkelig planlægning (dvs. mangel på personale).

Resultaterne af analysen kan bruges som input til egenvurderingen af eksponeringen for risikoen for svig. Det endelige formål med vurderingen af risikoen for svig er at opstille en rangorden over risici, som omfatter alle de risici, som en organisation kan være eksponeret for. Risici, der er udpeget og rangordnet efter betydning, gør det muligt at fastlægge metoder, som effektivt kan imødegå risiciene på det relevante hierarkiske niveau.

For at gøre det lettere at udpege og formulere risici gives der en ikkeudtømmende liste over risici for svig, deres mulige årsager og deres konsekvenser i **bilag 4 – risici for svig**.

Følgende parametre kan desuden lægges til grund, når risici udpeges og vurderes:

- ✓ Med hensyn til offentlige udbud – eller mere specifikt deres evaluering- og udvælgelsesfase – er de interne kontrolforanstaltninger hos de nationale myndigheder, som forvalter og overvåger ESIF, sædvanligvis meget effektive. Svigagtige aktiviteter sker derfor sædvanligvis før og efter disse faser (f.eks. udbudsmedarbejders videregivelse af fortrolige oplysninger og tilbudsgiveres manipulation af udbud på den ene side og kontraktbrud på den anden side). Flere risici er forbundet med forholdet mellem støttemodtagere og tredjeparter.
- ✓ Risikoen for svig stiger i direkte forhold til støttens størrelse og procentdel og aktivitetens omfang.
- ✓ Risiciene er også større i mindre medlemsstater, fordi der er større sandsynlighed for en form for forbindelse mellem forskellige interessenter (støttemodtagere, embedsmænd og tilbudsgivere). Svingdørsproblemet (en situation, hvor embedsmænd forlader den offentlige sektor for at arbejde i den private sektor, eller hvor konsulenter arbejder for foreninger, der arbejder inden for samme område) er også større. Der kan også være tilfælde, hvor embedsmænd er involveret i projekter.

Bortset fra risici, der påvirker processerne for programforvaltning, bør risici, der kan påvirke AFCOS' funktionsmåde, udpeges. Det gælder f.eks. risikoen for, at svig ikke rapporteres og håndteres korrekt. En ikkeudtømmende liste over disse risici findes i **bilag 5 – risici forbundet med AFCOS' funktionsmåde**.

2.2.2.2. Vurdering og rangordning af de udpegede risici for svig

Når risici er formuleret, bør de vurderes ud fra de afbødende kontrolforanstaltninger, der allerede er indført.

Vurderingen baseres på følgende to indikatorer:

- ✓ Sandsynligheden for forekomsten af svig (sandsynlighed): dvs. muligheden/sandsynligheden for, at en risiko virkeliggøres, som er afgørende for et bestemt udfald.
- ✓ Indvirkningen af svig, hvis den forekommer (virkning): dvs. de virkninger/konsekvenser, der opstår, hvis en specifik risiko virkeliggøres. Indvirkningen er virkningen på de forventede mål (udfald), som kan afhænge af risikoens karakter (positiv eller negativ). Indikatoren for risikovirkning bør omfatte

den finansielle indvirkning, de berørte aktiviteter, niveauet af tillid med hensyn til organisationen, yderligere ressourcer og mulighed for gentagelse i referenceperioden.

Sandsynligheden for, at der forekommer svig, kan vurderes således:

Evaluering	Sandsynlighed	Betydning
1	Lav	Sandsynligheden for, at der forekommer svig, er næsten nul eller meget lille, og der er kun et meget lille antal tidligere sager, hvor der er begået en sådan svig.
2	Middel	Der er en vis risiko for, at der forekommer svig, og det underbygges af det forhold, at der har været tilsvarende sager tidligere, og at der er en vis opmærksomhed om disse situationer.
3	Høj	Der er en høj risiko for, at der forekommer svig, og det underbygges af det forhold, at der gentagne gange og hyppigt har været tilsvarende sager tidligere, og at opmærksomheden om disse situationer.

Indvirkningen af svig kan vurderes således:

Evaluering	Virkning	Betydning
1	Lav	Hvis risikoen udvikler sig, vil de opgaver og aktiviteter, der er planlagt eller i gang, ikke blive påvirket heraf eller kun i minimalt omfang, og der vil ikke være behov for ekstra ressourcer. Ved udvikling af risikoen vil offentlighedens tillid kun langsomt blive opnået, og der vil være en delvist negativ offentlig holdning.
2	Middel	Hvis risikoen udvikler sig, vil der være en signifikant skadelig indvirkning på igangværende aktiviteter, og det kan vise sig nødvendigt med ekstra ressourcer for at sikre, at målene for disse aktiviteter bliver nået. Ved udvikling af risikoen vil troværdigheden delvist gå tabt, og der vil være en negativ holdning i medierne.
3	Høj	Hvis risikoen udvikler sig, vil der være en signifikant skadelig indvirkning på igangværende aktiviteter, og det vil være nødvendigt med betydelige ekstra ressourcer for at sikre, at målene for disse aktiviteter bliver nået. Denne kategori anvendes også, hvis det ikke er muligt at nå de fastsatte mål. Ved udvikling af risikoen vil troværdigheden i alvorlig grad gå tabt, og der vil være et offentligt pres for at få ledelsen til at gå af.

De interne kontrolsystemer, der er indført af de nationale myndigheder, som forvalter og overvåger ESIF, bør sikre en høj grad af beskyttelse af Unionens og medlemsstatens finansielle interesser. Sandsynligheden for forekomsten af svig bør derfor teoretisk være lav.

Når risikoen for svig vurderes, skal fokus følgelig primært rettes mod indvirkningen og omfanget af den potentielle skade (virkning). Som det fremgår af tabellen med retningslinjer for evalueringen af indvirkningen, kan virkningen være omdømmemæssig, finansiel eller strukturel/organisatorisk.

Rangordning af risici for svig indebærer en prioritering af risiciene for svig ud fra den samlede risikoeksponering og typen af risici.

Den samlede risikoeksponering beregnes ved at multiplicere sandsynligheden og virkningen. Følgende resultater og fortolkninger er mulige:

		Sandsynlighed		
		1	2	3
Virkning	1	1	2	3
	2	2	4	6
	3	3	6	9

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

De mest signifikante risici (defineret som signifikante og kritiske) for svig skal have en prioriteret behandling.

Alle institutioner bør udarbejde en handlingsplan for afbødning af de risici, som de konstaterer. En handlingsplan bør indeholde følgende: risiko-ID, risikobeskrivelse, foranstaltning til afbødning af risiko, prioritet, indikator, ansvarlig afdeling/funktion, tidsfrist, gennemførelsesstatus og dato for opfølgning.

Foranstaltninger, der er angivet i forskellige institutioners handlingsplaner, skal indarbejdes i den handlingsplan, der ledsager den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

2.2.3. Udpegning og vurdering af risici for svig i praksis

Risici for svig kan udpeges på forskellige måder.

En metode er at nedsætte en arbejdsgruppe (risikovurderingsgruppe), som skal udpege risici og udvikle et værktøj til vurdering af sådanne forhåndsdefinerede risici. Værktøjet kan udvides retrospektivt i vurderingsfasen ved at indsætte yderligere risici, som de vurderingsansvarlige udpeger.

Når risici udpeges, er det vigtigt, at årsagen til den enkelte risiko analyseres, fordi foranstaltningen til afbødning af risikoen bør målrettes mod årsagen til risikoen. Årsagen til risikoen bør angives i risikobeskrivelsen.

En anden metode svarer til den, der anvendes ved almindelig risikovurdering, og omfatter indsamling af varslingsformularer fra medarbejdere hos forvaltningsmyndigheden med henblik på at udpege risici. Denne metode beskrives nærmere nedenfor.

Alle personer hos forvaltningsmyndigheden bør på anmodning fra den risikoansvarlige eller på ethvert tidspunkt efter udpegningen af en ny risiko udfylde en **varslingsformular**, hvor der gives en foreløbig risikovurdering baseret på de to ovennævnte indikatorer (sandsynlighed og indvirkning). Kombinationen mellem den estimerede sandsynlighed og den estimerede indvirkning repræsenterer risikoeksponeringsniveauet, som lægges til grund for risikoprofilen. Varslingsformularen bør sendes til den risikoansvarlige.

Hovedpunkterne i **varslingsformularen** kan f.eks. være de punkter, der fremgår af **bilag 6 – hovedpunkter i varslingsformularen**.

Risikovurderingsgruppen samler derefter varslingsformularerne og anvender den samme procedure som under den foreløbige risikovurdering: Gruppen beskriver sandsynligheden og indvirkningen for hver risiko – ved hjælp den samme skala – og beslutter, om risikoen er "relevant", "irrelevant" (hvorefter varslingsformularen arkiveres) eller "kræver flere oplysninger".

Selve risikovurderingen består af følgende trin: 1) en kvantificering af bruttorisikoen (det eksisterende risikoniveau inden forvaltningsmyndighedens kontroller), 2) evaluering af effektiviteten af de nuværende kontroller med henblik på at reducere bruttorisiciene og evaluering af netto-/restrisikoen (risikoniveauet efter kontrollerne afhængigt af deres effektivitet), 3) evaluering af effektiviteten af de planlagte kontroller med henblik på at reducere netto-/restrisikoen, 4) udpegnings af målrisikoen (den risiko, der anses for acceptabel af forvaltningsmyndigheden, når alle kontroller er udført og i kraft).

De udpegede risici registreres i **risikoregistret**.

Risikoregistret er et internt dokument og et værktøj til opfølgning, der anvendes af det enkelte organ. Det kan bl.a. indeholde følgende: risiko-ID, risikobeskrivelse, sandsynlighed for risiko, risikoeffekt og samlet score, foranstaltninger til afbødning af risiko, ansvarlig afdeling/funktion, tidsfrist, bemærkning om status for foranstaltningen og bemærkning om, hvorvidt risikoen er afsluttet eller ej. Registret bør ajourføres regelmæssigt (en eller to gange om året, afhængigt af hvordan risikoen udvikler sig) for at kontrollere, om afbødningsforanstaltningerne gennemføres, og om de forventede resultater opnås. Risikoregistret kan opstilles som modellen i **bilag 7 – risikoregister**.

Ud over kvantificeringen af sandsynlighed og indvirkning foretager risikovurderingsgruppen følgende under **vurderingsprocessen**:

- ✓ definerer tiltag med henblik på at håndtere risiciene (tiltag, der skal udføres af forvaltningens ledelse og personale)
- ✓ fordeler ansvaret for tiltagene til håndtering af risiciene
- ✓ fastsætter tidsfrister osv.

Som allerede nævnt indsættes alle disse oplysninger i **risikoregistret**.

Risikovurderingsgruppen kan beslutte at advare institutioner, som de samarbejder med, i tilfælde af situationer, der indebærer høje risici.

Samtidig bør den øverste ledelse hos forvaltningsmyndigheden udstede **indledende hensigtserklæring** som dokumentation for dens tilsagn om at bekæmpe svig helt fra begyndelsen, og der udarbejdes en **årlig statusrapport** (den indledende hensigtserklæring bør være enklere end den årlige statusrapport, så det er muligt at få et overblik over retningen for forvaltningsmyndighedens foranstaltninger mod svig).

Hovedpunkterne i den indledende hensigtserklæring kan f.eks. være de punkter, der fremgår af **bilag 8 – hovedpunkter i den indledende hensigtserklæring**.

2.2.3.1. Vurdering af risikoen for svig i budgettet for den fælles landbrugspolitik

I 2016 offentliggjorde rådgiveren på området for bekæmpelse af svig under Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (Europa-Kommissionen) en praktisk vejledning med titlen "Assessment of the risk of fraud and other serious irregularities to the detriment of the CAP budget". Medlemsstater og kandidatlande kan anvende dette aktuelle dokument som input til deres risikovurderinger. I dokumentet foreslås også afbødningsforanstaltninger. Det omhandler:

- ✓ risici for ekstern svig: svig og andre alvorlige uregelmæssigheder begået af endelige modtagere af landbrugsstøtte
- ✓ risici for intern svig: svig og andre alvorlige uregelmæssigheder begået af personale i de nationale myndigheder, der forvalter landbrugsstøttemidler
- ✓ specifikke afbødningsforanstaltninger opstillet for hver risikotype.

Selv om medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder og betalingsorganer er ansvarlige for afbødningen af risici for ekstern svig (primært gennem forebyggelse, opdagelse og korrektion), har en række foranstaltninger og tiltag på EU-plan¹² allerede medvirket til at afbøde disse risici for ekstern svig. Kommissionen betalingsorganer og forvaltningsmyndigheder og de relevante organer i kandidatlandene med at gennemføre de nye bestemmelser om virkningsfuld og effektiv bekæmpelse af svig ved at udstede vejledninger og afholde seminarer om bekæmpelse af svig på medlemsstaternes område.

2.2.4. IT-værktøjer til udpegning af risici

IT-værktøjer er i dag værdifulde instrumenter til analyse af svigmønstre og udpegning af højrisikosektorer. Værktøjer som databaser, datamining og risikoscoreing bør anvendes i vidt omfang, hvor det er muligt.

Forvaltnings- og betalingsmyndighedernes rolle i opdagelsen af svig er vokset siden 2012 og bør i de kommende år udbygges yderligere i henhold til den nye lovgivningsmæssige ramme for programmeringsperioden 2014-2020. I lyset af kompleksiteten af de forvaltede aktiviteter og det store antal berørte modtagere opfordres forvaltningsmyndigheder/betalingsmyndigheder og revisions-/kontrolmyndigheder til at planlægge og fokusere deres revisions- og kontrolaktiviteter på grundlag af risikoanalyser og

¹² Forordning (EU) nr. 1306/2013, Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 907/2014 og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 908/2014.

ved hjælp af IT-værktøjer som f.eks. Arachne, IMS og Fraud Risk Assessment-værktøj (udviklet af Kommissionen) og andre tilsvarende nationale værktøjer.

Systematisk og effektiv brug af hensigtsmæssige IT-værktøjer vil efter Kommissionens opfattelse hjælpe de nationale myndigheder med at overholde bl.a. de specifikke bestemmelser om bekæmpelse af svig i den nye lovgivningsmæssige ramme for 2014-2020 og fremover.

2.2.4.1. IMS – systemet til indberetning af uregelmæssigheder

For at beskytte Unionens finansielle interesser omfatter EU-retten krav om rapportering på områder, der modtager finansiell støtte fra Unionen. Medlemsstater, kandidatlande og potentielle kandidatlande skal regelmæssigt indgive rapporter om konstaterede uregelmæssigheder, de berørte beløb og status for de administrative og retlige procedurer i denne forbindelse.

Rapporteringspligten påhviler medlemsstaterne inden for alle sektorer af Unionens budget, som forvaltes direkte af medlemsstaterne (ESIF, landbruget, AMIF/ISF, fiskeriet og FEAD) eller kandidatlande og potentielle kandidatlande (IPA).

I overensstemmelse med Unionens krav om rapportering¹³ skal medlemsstater, kandidatlande og potentielle kandidatlande rapportere uregelmæssigheder vedrørende disse fonde (både svig og andre uregelmæssigheder) til Kommissionen (OLAF) via IMS (systemet til indberetning af uregelmæssigheder) hvert kvartal inden for områder med delt forvaltning og omgående i forbindelse med førtiltrædelsesbistand.

Oplysningerne bruges til at udføre risikoanalyser, udarbejde rapporter og udvikle tidligere varslingsystemer, som kan hjælpe med mere effektivt at udpege risici. En analyse af resultaterne af medlemsstaternes foranstaltninger kan desuden hjælpe Kommissionens tjenestegrene med at styrke svigsikringen af Unionens lovgivning.

Ud over at være et værktøj til forsvarlig økonomisk forvaltning bruges rapporterne om svig og andre uregelmæssigheder også til at informere offentligheden, Europa-Parlamentet og medlemsstaterne om indsatsen til bekæmpelse af svig. Disse oplysninger bruges som input i rapporten om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser omhandlet i artikel 325 i TEUF.

1) Rapporteringsværktøj

IMS-værktøjet er først og fremmest et rapporteringsværktøj. Det har mere end 3 200 brugere i medlemsstaterne, kandidatlande og potentielle kandidatlande. IMS er en unik database med detaljerede oplysninger om uregelmæssigheder og svig.

IMS indeholder detaljerede oplysninger om:

- ✓ støtteforanstaltning, f.eks. fond, program, projekt eller budgetpost
- ✓ finansiell indvirkning (udgift og beløb for uregelmæssighed/svig)
- ✓ involverede personer og/eller enheder (hvem har begået uregelmæssigheden/svindlen)

¹³ Et sammendrag af den retlige ramme for rapporteringsforpligtelsen findes i COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015 – Accompanying the document to the PIF Report(SWD(2016) 237 final) http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf

- ✓ hvordan uregelmæssigheden/svindlen blev begået (modus operandi)
- ✓ hvornår uregelmæssigheden/svindlen blev begået
- ✓ hvor uregelmæssigheden/svindlen blev begået
- ✓ hvordan uregelmæssigheden/svindlen blev opdaget
- ✓ opfølgning af sagen (administrativ, retlig eller strafferetlig opfølgning)
- ✓ anvendte sanktioner.

Rapporteringsystemet har nu været anvendt i flere år, og den mængde oplysninger, der er indsamlet via systemet, har stor betydning for både Kommissionen (OLAF) og de rapporterende lande. Det gør det lettere at få mere viden og typerne af uregelmæssigheder/svig, svigmønstre, finansiel indvirkning, involverede personer, metoder til at opdage svig osv. Denne viden kan bruges til at udpege de mest udsatte budgetområder og dermed vedtage hensigtsmæssige foranstaltninger til afbødning af risiciene. Det kan også bidrage til at øge bevidstheden om svig blandt personale, som er i berøring med EU-midler.

IMS er i denne henseende ikke kun et rapporteringsværktøj, men også et analyseværktøj.

2) Analyseværktøj

IMS er den største database over svig i Europa og kan anvendes til analyse af svig. Siden frigivelsen af den seneste version i april 2016 har det været muligt at anvende IMS til at udføre tværsektorielle analyser, da de rapporterede data nu er opbygget på samme måde for alle sektorer med delt forvaltning. I nogle medlemsstater bruges IMS allerede til at integrere data, der foreligger på lokalt plan, for derved at forbedre analysen af risikoscorer (f.eks. i Italien).

Den analyse, som Kommissionen fremlægger i sin rapport om beskyttelse af Unionens finansielle interesser¹⁴, er primært baseret på uregelmæssigheder, der er rapporteret via IMS. Et nyudviklet analyseværktøj, som vil styrke den analytiske kapacitet yderligere, stilles til rådighed for de rapporterende lande (efter planen i 2017). Analyser, der er baseret på IMS-data (eventuelt kombineret med andre datasæt), kan navnlig bruges til at bekæmpe svig og uregelmæssigheder, som skader på Unionens og medlemsstatens finansielle interesser.

2.2.4.2. Arachne (værktøj til risikoscoring)

Kommissionen har udviklet Arachne¹⁵, et integreret IT-værktøj til datamining og databearbejdning, der har til formål at støtte forvaltningsmyndigheder og bemyndigede organer i deres administrative kontrol og kontrol af forvaltningen af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Socialfond. Dette er et avanceret værktøj til risikoscoring, som hjælper med at forebygge og opdage fejl og

¹⁴ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Bekæmpelse af svig.

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en

¹⁵ Flere oplysninger kan findes i Arachne charter V1.0 – 2016-01-07:

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

uregelmæssigheder i forbindelse med projekter, støttemodtagere, kontrakter og ordremodtagere.

Dette værktøj kan hjælpe med at gennemføre mere effektiv forudgående kontrol inden indgåelsen af støtteaftaler og kontrakter på grundlag af beregnede risikoindikatorer og diagrammer over tilhørsforhold. Via Arachne gives der systematisk risikobaserede oplysninger om støttemodtagere, ordremodtagere og underordremodtagere under projekter i udvælgelses-, godkendelses- og gennemførelsesfaserne. I udvælgelses- og godkendelsesfaserne er det dermed muligt at kortlægge risici, der følger af interessekonflikter, manglende overholdelse af statsstøtteregler eller virksomheders administrative og finansielle kapacitet til at udføre aktiviteter, som medfinansieres af Unionen. I gennemførelsesfasen fås der desuden via en række risikoindikatorer værdifuld varsel af potentielle fejl eller uregelmæssigheder inden for områder omfattet af kontrol, f.eks. offentlige indkøb, støtteberettigelse for aktiviteter, koncentration af projekter og interessenter og resultatindikatorer.

Arachne er til rådighed for alle medlemsstater. Når forvaltningsmyndighederne har besluttet at anvende værktøjet, kan Kommissionen yde teknisk støtte til implementering og brugeruddannelse. Anvendelsen af værktøjet er frivillig, men anbefales, da det kan være en effektiv og forholdsmæssig foranstaltning til bekæmpelse af svig, særligt i lyset af artikel 125, stk. 4, litra c), i forordning (EU) nr. 1303/2013 som omhandlet ovenfor.

2.2.4.3. Nationale databaser vedrørende bekæmpelse af svig

EKSEMPEL

Database vedrørende bekæmpelse af svig i Italien

AFCOS (koordineringstjenesten til bekæmpelse af svig) i Italien vil efter planen udvikle en særlig elektronisk applikation med betegnelsen D.N.A (national database vedrørende bekæmpelse af svig) for at styrke indsatsen mod svig, som skader Unionens budget.

Dette er i overensstemmelse med den nye lovgivningsmæssige ramme for EU-midler for programmeringsperioden 2014-2020, hvori det kræves, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at forhindre svig, herunder gennem udvikling af IT-værktøjer. For at nå dette mål udvikles softwaren til bekæmpelse af svig til at:

- ♦ *stille individuelle og kombinerede oplysninger om europæiske finansieringsstrømme med tilknytning til projekter eller det relevante område til rådighed for tilsynsmyndighederne (statslige eller regionale)*
- ♦ *udføre en "risikoanalyse", som kun anvendes på operationelt niveau og til bekæmpelse af svig.*

1) Funktioner i og opbygning af en national IT-applikation til bekæmpelse af svig

Den nationale IT-applikation til bekæmpelse af svig bør bestå af en **enkelt platform**, hvor data fra forskellige kilder samles. Dataene i applikationen bør navnlig komme fra to typer kilder: informationsdatabaser og operationelle databaser.

Informationsdatabaser indeholder oplysninger om anvendelsen af og destinationen for strømmene af EU-finansiering fra de myndigheder (eller organer), som er ansvarlige for deres forvaltning. I denne forbindelse bør systemet udtrække oplysninger om:

- ✓ bidrag fra operationelle programmer, der finansieres af strukturfondene: oplysninger indsamlet af økonomi- og finansministeriet eller en anden kompetent myndighed (f.eks. "Banca Dati Unitaria centrale" (den centrale database) i Italien)
- ✓ finansiering fra den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik: oplysninger indsamlet af landbrugs-, fødevarer- og skovbrugsministeriet og landbrugets betalingsmyndighed eller en anden kompetent myndighed (f.eks. "Sistema Informativo Agricolo Nazionale" (S.I.A.N) – landbrugets informationssystem i Italien)
- ✓ oplysninger om uregelmæssigheder og svig, der skader Unionens budget, som indsamles af tjenester med ansvar for bekæmpelse af svig i hver medlemsstat, og som registreres i IMS, der forvaltes af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)
- ✓ yderligere oplysninger vedrørende forvaltningen af EU-midler, der anvendes af regioner eller andre lokale forvaltninger (f.eks. "Sistemi Informativi Locali" – de lokale informationssystemer i Italien).

Operationelle databaser indeholder oplysninger, der krydstjekkes og kombineres med data i informationsdatabaserne med henblik på at udføre en risikoanalyse:

- ✓ database med skatteoplysninger vedrørende de potentielle modtagere af finansieringsstrømme
- ✓ database med virksomheders selskabsdata og finansielle data
- ✓ registre over tidligere domme for bestemte overtrædelser (svig mod staten, korruption, overtrædelser i forbindelse med udbudsprocedurer osv.), der involverer fysiske og juridiske personer
- ✓ registre over tidligere finansielle tab i forbindelse med offentlig finansiering, som kan tilskrives fysiske/juridiske personer.

Oplysningerne i sådanne databaser bør regelmæssigt ajourføres i overensstemmelse med fastsatte tidsfrister, som varierer afhængigt af den enkelte database.

2) Databasernes funktioner

Når oplysningerne er blevet udtrukket fra ovennævnte databaser, bør systemet udføre en række operationer ved brug af specifikke og foruddefinerede funktioner, der kan opdeles i to kategorier: analysefunktioner og informationsfunktioner.

A) Analysefunktioner

Analysefunktioner kan omfatte kontekstanalyser, risikoanalyser og rapporter vedrørende den databehandling og det krydstjek, der udføres af analysesoftware, med henblik på at opstille en klar oversigt over de måder, hvorpå EU-midler distribueres i landet, eller udpege individuelle tilfælde, hvor der er tegn på usædvanlige forhold, som kan have operationelle konsekvenser.

Kontekstanalyse er den første funktion, som bruges til at tilvejebringe specifikke kombinationer af oplysninger, som kun findes i informationsdatabaserne (særligt de fælles databaser, der forvaltes af økonomi- og finansministeriet, landbrugsministeriet og de regionale forvaltninger).

Ved hjælp af denne funktion kan der opstilles en klar oversigt over destinationen for og anvendelsen af finansieringsstrømme i hele Italien. I analysen tages der udgangspunkt i den automatiske samling af finansierede projekter efter den anvendte fond og modtagertypen samt projekternes placering og karakter. Ved hjælp af filtrene ÅR og REGION kan systemet f.eks. generere et sammendrag (i diagram- eller tabelformat) over alle støttede projekter i det pågældende år eller de pågældende regioner for hver fond.

Resultaterne kan finjusteres ved hjælp af relevante søgefiltre, som bl.a. generer en trævisning af de forskellige trin i de resultater, der er opnået efter hver anvendelse af de enkelte søgeindstillinger.

For projekter, der modtager støtte fra Den Europæiske Socialfond i en bestemt region, kan der f.eks. anvendes et "territoriant" filter for at få et tal for hver enkelt provins i denne region (den detaljeringsgrad, der fås ved at bruge den samme indstilling til at underopdele støttede projekter efter kommune).

Risikoanalyse er en anden funktion, der bør kunne udføres på platformen til bekæmpelse af svig for at udtrække lister over modtagere af offentlige midler, som kan indebære en risiko for uregelmæssigheder.

I systemet beregnes denne risiko med reference til personer og virksomheder på grundlag af et match mellem individuelle subjektive profiler og specifikke faktorer, der blev fastlagt, da platformen blev etableret.

For hver registreret modtager af EU-midler bør systemet til bekæmpelse af svig i det væsentlige beregne et "*samlet risikoindeks*" ud fra den vægtede kombination af homogene kategorier af indstillinger. Systemet kan f.eks. omfatte fem kategorier af allerede valgte indstillinger, som bruges til at beregne det risikoniveau, der er forbundet med støttemodtagere, f.eks.

- ✓ "tidligere domme", hvor den potentielle støttemodtagers tidligere domme for svig, som har skadet Unionens eller medlemsstatens budget, angives
- ✓ ud over disse overtrædelser kan systemet i nogle tilfælde også vise tidligere domme for andre typer overtrædelser, der anses for nært forbundne med svig, som skader Unionens eller medlemsstatens budget, f.eks. kriminalitet mod den offentlige forvaltning (korruption og bestikkelse), skatteunddragelse og hvidvask af penge, herunder indtægter fra organiseret kriminalitet
- ✓ registrering af tidligere forårsagede finansielle tab med angivelse af tidligere afgørelser (mod den potentielle støttemodtager)
- ✓ skatterisiko, som omfatter uregelmæssigheder og overtrædelser af forpligtelser på skatteområdet, f.eks. manglende indgivelse af selvangivelse, eller hvis en fysisk eller juridisk person har været involveret i udenlandske finansielle transaktioner

- ✓ finansieringsrisiko med angivelse af hyppigheden af adgang til finansiering fra Unionens budget for den samme fysiske eller juridiske person eller af manglende overensstemmelse mellem den modtagende virksomheds registrerede forretningssted og den region, hvor det støttede projekt er beliggende
- ✓ virksomhedsrisiko med angivelse af forhold, der tyder på uregelmæssigheder i forbindelse med virksomheds- og ejerstrukturen. Dette gælder for ejerskab af eller andele i økonomiske aktiviteter, der finansieres eller ophører umiddelbart efter modtagelse af betalingerne.

Disse parametre tages i betragtning i forbindelse med de personer, der kontrolleres, og i forbindelse med andre personer, f.eks. familiemedlemmer, som de bor sammen med, eller befuldmægtigede i et datterselskab.

Rapportens resultater præsenteres i diagramformat, ved at fremhæve navne med rødt, gult eller grønt afhængigt af risikoniveauet eller ved at tildele hver person en procentdel, som svarer til den risiko, der er forbundet med vedkommende.

Specifikke risikoanalyserapporter kan generes automatisk af systemet til bekæmpelse af svig. Disse rapporter omhandler specifikke risikotilfælde, der er udviklet på grundlag af de operationelle erfaringer inden for den pågældende sektor. Følgende er eksempler på sådanne specifikke risikoanalyserapporter:

- ✓ *"Tab for Unionens budget"*: bør – i det format, der er hensigtsmæssigt for hver modtager – indeholde antallet af rapporter om svig mod Unionen og det samlede antal rapporter om svig for at angive tilbøjeligheden til at begå overtrædelser på dette område.
- ✓ *"Projektets placering"/"Land"*: kan angive alle modtagere af EU-støtte, der har deres registrerede forretningssted i en anden region end projektet eller landet (for støtte under den fælles landbrugspolitik).
- ✓ *"Usædvanlige omstændigheder"*: I andre tilfælde kan systemet markere forhold, der peger mod mulige uregelmæssigheder, og som derfor bør undersøges nærmere. I denne sammenhæng kan en *rapport om dobbeltfakturering* være tegn på, at personer har anvendt de samme bilag som dokumentation for udgifter (fakturer) i mere end ét offentligt støttet projekt.

B) Informationsfunktioner

Informationsfunktioner, herunder en tilpasset søge- og profilmene, især til factfinding, da de kan bruges til at finde alle oplysninger i systemet om de registrerede personer på en kortfattet og organiseret måde.

En personligt tilpasset søgefunktion bør være en af disse funktioner, som sætter brugeren i stand til at søge ved at vælge visse foruddefinerede indstillinger i de viste paneler, f.eks.:

- ✓ projektets territoriale omfang
- ✓ støttemodtagerens bopæl
- ✓ skatte-ID/momsnummer.

Profilfanen er en komplet visning af alle de oplysninger, der findes i systemet for hver registreret person, herunder oplysninger om deres risikokategori. Fanen vises efter indtastning af skatte-ID eller momsnummer i det relevante felt eller efter klik på de links, der er indsat i de analyseværktøjer, der er beskrevet ovenfor.

Oplysningerne under denne fane skal være opdelt i separate afsnit for hvert emne for at forenkle navigationen, som kan justeres efter brugerens behov. Afsnittet "støtte" bør f.eks. indeholde oplysninger om det samlede antal tilskud, som en bestemt fysisk eller juridisk person har modtaget, og det samlede beløb for disse tilskud. Dette tal bør derefter opdeles for alle de år, hvor den pågældende person har modtaget støtte.

Det bør bemærkes, at kernen i systemet til bekæmpelse af svig skal være profilfanen, som gør systemet til en form for register over modtagere af EU-støtte, når de oplysninger, der er indsamlet om de registrerede personer, udtrækkes og samles.

2.2.5. Informationskilder i forbindelse med udpegnings af risici

Medlemsstaterne har til deres rådighed en bred vifte af dokumenter, som bliver udarbejdet på nationalt og internationalt plan hvert år. OECD, Den Internationale Valutafond, Verdensbanken, Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet udgiver mange rapporter, som kan være nyttige for medlemsstaterne.

Nogle af de seneste dokumenter, der kan have interesse, er følgende:

- årsrapporter fra Kommissionen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser
- særlige dokumenter som f.eks. lister med røde flag¹⁶, retningslinjer om interessekonflikter og forfalskede dokumenter håndbog om revisorers rolle osv.
- kompendium fra OLAF med anonymiserede sager; strukturelle foranstaltninger (2011)
- revisionsrapporter fra Kommissionens revisorer
- revisionsrapporter fra Den Europæiske Revisionsret
- revisionsrapporter fra nationale revisionsmyndigheder
- resultater af forvaltningsmyndigheders kontroller
- EU-rapporter, f.eks. Unionens rapport om bekæmpelse af korruption
- Price Waterhouse Coopers' undersøgelse af omkostningerne ved korruption inden for offentlige udbud
- vejledninger udstedt af IASB (internationale revisionsstandarder) vedrørende vurdering/revision af kontrolaktiviteter og kontrol af miljørisici og -procedurer
- nationale offentlige udbudsportaler
- gældende national lovgivning
- tilsynsorganers rammebestemmelser for whistleblowing, svig og korruption.

¹⁶ Et rødt flag er en indikator for mulig svig, korruption osv. Det er et signal om, at noget ikke er normalt og muligvis skal undersøges nærmere.

Andre kilder kan også være nyttige: spørgeskemaer, workshops og møder med ansvarlige personer og medarbejdere, seminarer, konferencer og begivenheder, som er beregnet til at fremme udvekslingen af god praksis på nationalt eller internationalt plan.

3. Udarbejdelsesfase

3.1. Fastlæggelse af målene

Dette afsnit omhandler fastlæggelse af målene for den nationale strategi til bekæmpelse af svig, dvs. formulering af de foranstaltninger, hvorigennem målene bør opfyldes, og resultatindikatorer til måling af gennemførelsesresultaterne. Målene for den nationale strategi til bekæmpelse af svig er således medlemsstaternes køreplan for deres indsats mod svig på udgifts- og indtægtsiden af budgettet i de kommende år.

Målene skal være direkte og logisk forbundne med resultaterne af status og resultaterne af den vurdering af risiko for svig, som er gennemført i den forberedende fase. Der skal også tages hensyn til medlemsstaternes overordnede nationale prioriteter med hensyn til udgifts- og indtægtsiden af budgettet og bekæmpelsen af svig. Det betyder, at målene skal baseres på eller i det mindste være knyttet til den nationale strategi til bekæmpelse af svig eller korruption, hvis der allerede findes en sådan. Sidst, men ikke mindst, skal de også være på linje med Unionens anbefalinger.

Målene skal være Specifikke, Målbare, Acceptable, Realistiske og Relevante og Tidsbestemte (SMART-mål). Der må ikke være så mange mål, at det forhindrer en effektiv og realistisk gennemførelse og overvågning af den nationale strategi til bekæmpelse af svig. Det skal klart fremgå, hvilke prioriteter medlemsstaterne har fastsat i forbindelse med bekæmpelse af svig. Målene skal være realistiske og tage udgangspunkt i de tilgængelige ressourcer.

Formuleringen af hvert mål skal være dynamisk og skal klart vise, i hvilken retning man skal gå. Et mål om "kapacitetsopbygning" giver f.eks. ikke mening. En formulering som "fremme af den administrative kapacitet til bedre at håndtere svig, som er til skade for Unionens og det nationale budget", er mere sigende.

Målene skal omfatte alle trin i cyklussen for bekæmpelsen af svig. Det er vigtigt at se på hvert enkelt trin, nemlig forebyggelse, opdagelse, undersøgelse og retsforfølgning samt inddrivelse af midler og sanktioner. De forskellige trin i cyklussen for bekæmpelsen af svig er dog ikke uafhængige af hinanden, men er tæt forbundne. Det er lige så vigtigt at sikre den rette informationsstrøm og det rette samarbejde mellem de enheder, der er ansvarlige for hvert trin, som det er at arbejde med hvert trin for sig.

Med en hurtig videregivelse af nøgleoplysninger og fuldt samarbejde mellem retshåndhævende instanser og de myndigheder, der er ansvarlige for forvaltning, attestering og revision, før, under og efter undersøgelser vil det kunne sikres, at undersøgelserne bliver effektive. Det vil også betyde, at forvaltningsmyndighederne kan træffe de rette beslutninger om overvågningen af sager, især hvad angår forholdsregler som f.eks. blokering eller suspension af betalinger. Endelig er det et stærkt afskrækkende middel, hvis der udvises høj reaktivitet og relevans samtidig med effektiv inddrivelse.

Eksempler på mål omfatter:

- at skabe svigsikrede rammer (indførelse af passende juridiske rammer)
- at fremme forebyggelse af svig i offentligheden og blandt personalet

- at maksimere effektiviteten af kontrollerne
- at indføre en politik for whistleblowing
- at indføre uddannelse og bevidstførelse om svig
- at sikre et forsvarligt system for inddrivelse af tab.

En model findes i **bilag 9 – model for opstilling af mål**. Dokumentet "Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategies"¹⁷ viser desuden, hvordan mål kan være struktureret og direkte forbundet med resultatet af vurderingsfasen.

3.2. Opstilling af foranstaltninger

Mens mål afspejler det ønskede resultat, viser foranstaltninger vejen til at nå dette resultat. Foranstaltninger er derfor mere specifikke end mål. Et mål kan desuden nås ved at gennemføre mere end én foranstaltning. Det er derfor vigtigt at vælge den eller de foranstaltninger, som mest effektivt og virkningsfuldt kan nå et mål. Endelig bør hver foranstaltning være ledsaget af en relevant resultatindikator.

Mulige foranstaltninger kan omfatte:

- ✓ udformning af en whistleblowerpolitik
- ✓ styrkelse af koordineringen og samarbejdet mellem de kompetente nationale myndigheder, især med hensyn til udveksling af viden om svigmønstre
- ✓ styrkelse af lovgivning og metodologiske retningslinjer
- ✓ bevidstgørelse af befolkningen
- ✓ opstilling af en procedure til brug for håndtering af konstaterede uregelmæssigheder og mistanke om svig i forbindelse med udgifts- og indtægtssiden af budgettet.
- ✓ udbygning af værktøjer til datamining og risikoscorening for at kunne afdække risikofaktorer inden for de enkelte projekter
- ✓ fremme af samarbejdet mellem organer i statsforvaltningen, der er involveret i offentlige udbud og konkurrencekontrol
- ✓ styrkelse af integriteten og håndtering af interessekonflikter inden for offentlige udbud
- ✓ udarbejdelse af en håndbog for offentligt ansatte, som er involveret i offentlige udbud, om håndtering af uregelmæssigheder, svig og korrupsion i forbindelse med EU-midler
- ✓ styrkelse af udvekslingen af erfaring mellem nationale myndigheder og europæiske partnere (OLAF, Kommissionens relevante generaldirektorater og andre medlemsstater).

¹⁷ Ref. Ares(2015)5642419 – 07-12-2015.

Eksempler på foranstaltninger forbundet med mål:

Mål	Foranstaltninger
At skabe svigsikrede rammer (indførelse af passende juridiske rammer)	Analyse af den nuværende retlige ramme for undersøgelse og retsforfølgning af svig mod Unionens finansielle interesser i samarbejde med undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder
	Afhængigt af resultaterne af analysen af den retlige ramme for undersøgelse og retsforfølgning af svig mod Unionens finansielle interesser, udformning og vedtagelse af ændringer af de eksisterende bestemmelser eller vedtagelse af nye bestemmelser
At fremme forebyggelse af svig i offentligheden og blandt personalet	Udformning og vedtagelse af en kommunikationsstrategi, der specifikt er målrettet mod forebyggelse af uregelmæssigheder og svig på udgifts- og indtægtsiden af budgettet, med henblik på indarbejdelse i den overordnede kommunikationsstrategi
	Gennemførelse af kommunikationsaktiviteter i overensstemmelse med den handlingsplan for kommunikation, der ledsager kommunikationsstrategien
Mere effektiv retsforfølgelse	Omfattende vurdering af uddannelsesbehov
	Udvikling/tilpasning af uddannelsesprogrammer, så de opfylder behovene for uddannelse for medarbejdere hos forvaltningsmyndigheder, kontrolmyndigheder, undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder
	Tilrettelæggelse af relevant uddannelse for medarbejdere hos forvaltningsmyndigheder, kontrolmyndigheder, undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder

En nyttig foranstaltning, der kan bidrage til en række mål, er internationalt samarbejde i form af studiebesøg.

Et studiebesøg er et kort og tidsbegrænset ophold (et par dage eller uger) i et værtsland, som er tilrettelagt for en enkelt person eller en gruppe. Det omfatter generelt fremlæggelser af præsentationer og besøg på lokale institutioner. Det er desuden en god anledning til forumdrøftelser, udveksling af oplysninger og erfaringer og læring om emner af

fælles interesse. En anden fordel ved et studiebesøg er muligheden for at etablere kontakter og netværk med kolleger fra andre lande.

Samarbejde, samtaler om jobrelaterede spørgsmål og udveksling af forskellige synspunkter giver desuden organisatorer og deltagere et solidt grundlag for at forbedre deres metoder/procedurer og kan udnyttes i fremtidige fælles projekter.

EKSEMPEL

Studiebesøg gennemført af Kroatien

Inden for rammerne af TAIEX-programmet og Hercule II-programmet besøgte repræsentanter for myndigheden for bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig (herefter: SCIF) fra Kroatien AFCOS Bulgarien, AFCOS Malta og DLAF (Rumænien). Studiebesøgene var meget vellykkede. Kolleger fra værtslandene (Malta, Bulgarien og Rumænien) besøgte derfor Kroatien for at udveksle yderligere viden og erfaringer fra deres arbejde med både repræsentanter for SCIF og repræsentanter for andre kroatisk institutioner.

3.3. Fastlæggelse af resultatindikatorer

Resultatindikatorer er centrale elementer, som i forhold til målene viser det opnåede fremskridt eller de opnåede resultater. De bruges til at rapportere om strategien til bekæmpelse af svig og er en hjælp i arbejdet med at vurdere indvirkningen af strategiens gennemførelse.

Resultatindikatorerne kan være kvantitative eller kvalitative.

- ✓ En kvantitativ indikator kan være:
 - et antal: f.eks. antallet af samarbejdsaftaler, der er undertegnet mellem kompetente myndigheder (f.eks. revisionsmyndigheder og retlige myndigheder)
 - en procentdel, der viser et svar: f.eks. antallet af kurser/antallet af deltagere pr. program (personer)/år
 - en procentdel, der viser, hvilke fremskridt der er gjort: f.eks. $FC(\text{år } N) - FC(\text{år } N-1) / FC(\text{år } N-1) * 100$ – (hvor FC = antal mistænkelige tilfælde af svig indberettet af forvaltningsmyndigheden/attesteringsmyndigheden/revisionsmyndigheden til de retlige myndigheder)
- ✓ En kvalitativ indikator kan være:
 - et svar med ja eller nej: f.eks. adfærdskodeks: ja
 - en vurdering af overholdelsesniveauet på en skala (høj, middel eller lav).

En kvalitativ indikator kan anses for at være mere subjektiv end en kvantitativ indikator. Men den kan også være mere relevant og meningsfuld end en kvantitativ indikator.

Indikatorerne bør desuden analyseres og kommenteres – ikke som enkeltstående stykker af information, men under hensyntagen til konteksten og andre indikatorer. Det skal være let at fastlægge og/eller beregne indikatorerne. Det betyder, at evalueringen af dem ikke må kræve meget arbejde, men baseres på eksisterende og pålidelige værktøjer (f.eks. eksisterende databaser, der bruges til kurser, indberettede tilfælde af svig (IMS) osv.), hvorfra de vigtigste oplysninger let og hurtigt kan hentes. Det skal også være let at verificere dem, så der sikres fuld gennemsigtighed for offentligheden, og så offentlighedens tillid sikres. At vælge de rette indikatorer er afgørende for at kunne vurdere indvirkningen af strategiens gennemførelse, og derfor bør strategien ajourføres og/eller revideres, når det viser sig nødvendigt. På denne måde er indikatorerne væsentlige elementer i strategien til bekæmpelse af svig, idet det hermed kan måles, hvilke fremskridt der gøres hen imod målene for strategien.

Eksempler på indikatorer

Mål	Foranstaltninger	Indikatorer
At skabe svigsikrede rammer (indførelse af passende juridiske rammer)	Gennemførelse af analyse af den nuværende retlige ramme for undersøgelse og retsforfølgning af svig mod Unionens finansielle interesser i samarbejde med undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder	Analyse af den nuværende retlige ramme for undersøgelse og retsforfølgning af svig mod Unionens finansielle interesser gennemført Rapport om analysen af den nuværende retlige ramme for undersøgelse og retsforfølgning af svig mod Unionens finansielle interesser udarbejdet og anerkendt af alle interessenter
	Afhængigt af resultaterne af analysen af den retlige ramme for undersøgelse og retsforfølgning af svig mod Unionens finansielle interesser, udformning og vedtagelse af ændringer af de eksisterende bestemmelser eller vedtagelse af nye bestemmelser	Ændring af bestemmelser (antal)/år
At fremme forebyggelse af svig i offentligheden og blandt personalet	Udformning og vedtagelse af en kommunikationsstrategi, der specifikt er målrettet mod forebyggelse af uregelmæssigheder og svig på udgifts- og indtægtssiden af budgettet, med henblik på indarbejdelse i den overordnede kommunikationsstrategi	Kommunikationsstrategi, der specifikt er målrettet mod forebyggelse af uregelmæssigheder og svig på udgifts- og indtægtssiden af budgettet, udarbejdet og vedtaget
	Gennemførelse af kommunikationsaktiviteter i overensstemmelse med den handlingsplan for kommunikation, der ledsager kommunikationsstrategien	I overensstemmelse med den handlingsplan for kommunikation, der ledsager kommunikationsstrategien, som er målrettet mod forebyggelse

Bilag 1 – Flowdiagram over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig

		af uregelmæssigheder og svig på udgifts- og indtægtssiden af budgettet
Mere effektiv retsforfølgelse	Vurdering af behovet for uddannelse på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser	Analyse af uddannelsesbehov gennemført Uddannelsesstrategi på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser udformet
	Udvikling/tilpasning af uddannelsesprogrammer på området for bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som opfylder undersøgelsesmyndigheders og retlige myndigheders behov for uddannelse	I overensstemmelse med uddannelsesstrategien på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser
	Tilrettelæggelse af relevant uddannelse på området for bekæmpelse af svig på udgifts- og indtægtssiden af budgettet for medarbejdere hos undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder	Antal uddannede undersøgelsesmedarbejdere på området for bekæmpelse af svig på udgifts- og indtægtssiden af budgettet Antal uddannede anklagere på området for bekæmpelse af svig på udgifts- og indtægtssiden af budgettet
At sikre et forsvarligt system for inddrivelse af tab		Gennemsnitligt beløb inddrevet via domstolene

4. Opstilling af handlingsplanen

4.1. Handlingsplanens indhold

Strategien til bekæmpelse af svig bør ledsages af en detaljeret handlingsplan, som omsætter målene til tiltag/foranstaltninger. Handlingsplanen bør udarbejdes af de tjenester, der er ansvarlige for den nationale strategi til bekæmpelse af svig, med støtte fra det ekspertteam, der er blevet nedsat. På dette trin er det nødvendigt, at alle involverede organer samarbejder for at sikre, at de har mulighed for og kapacitet til at løse opgaven, og at betingelserne fastlægges på en rimelig måde og omfatter alle de nødvendige procedurer. Dette er især vigtigt i de tilfælde, hvor gennemførelsesorganet har begrænsede retlige beføjelser til at håndhæve gennemførelsen af foranstaltningerne, da handlingsplanen ellers ikke vil have nogen praktisk virkning.

På dette trin er det vigtigt at se på omkostningseffektivitet og tilgængelige menneskelige ressourcer. Hovedindsatsen bør koncentreres om de prioriterede foranstaltninger. Resultaterne af status- og risikovurderingen bør give et klart overblik over prioriteterne.

Medlemsstaterne har en bred vifte af værktøjer til deres rådighed til at udvikle effektive og virkningsfulde tiltag. De bør overveje at iværksætte tiltag på følgende områder:

- udarbejdelse af lovgivning
- organisation
- forvaltning
- procedurer
- midler og ressourcer
- samarbejde på nationalt plan mellem de kompetente myndigheder
- samarbejde på EU-plan (med Kommissionen og de andre medlemsstater).

Handlingsplanen er baseret på de fastlagte **prioriteter** og de hertil hørende mål. Den giver de relevante myndigheder et ansvar for gennemførelsen af disse prioriterede tiltag og den tilsvarende opfølgning. Disse prioriteter bør afspejle de vigtige områder, hvor strategien kan være med til at styrke indsatsen mod svig. Den bør også give ansvar til enkeltpersoner eller til AFCOS-partnere i medlemsstaterne og om nødvendigt sørge for støtte fra andre partnere, f.eks. EU-institutioner og/eller nationale institutioner.

Handlingsplanen skal omfatte specifikke **opgaver** og angive, hvilke enheder der skal tage sig af dem, og den skal også angive de datoer, hvor målene skal være opfyldt. Opgaverne bør opdeles i områder svarende til dem, der findes i den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

For hver opgave skal det overvejes, hvordan der kan opnås synergi og tilskyndes til en integreret tilgang. I handlingsplanen skal der for eksempel tages hensyn til, at EU-midler benyttes til at forbedre levevilkårene for Unionens befolkning, til at sikre vækst og til at skabe arbejdspladser. Dette mål undergraves, hvis midlerne fra budgettet bliver misbrugt.

Enkelte tiltag kan udføres som projekter for at nå de mål, der er fastsat i strategien til bekæmpelse af svig. Der skal oprettes et struktureret netværk af myndigheder i hver enkelt medlemsstat, som skal gennemføre strategien til bekæmpelse af svig og den tilknyttede handlingsplan. Disse netværk vil have til opgave at sikre, at strategien og handlingsplanen systematisk gennemføres, evalueres og overvåges, og at de ajourføres og revideres efter behov.

4.2. Periode omfattet af handlingsplanen

Eftersom handlingsplanen er baseret på de prioriteter, der er fastlagt i den nationale strategi til bekæmpelse af svig og de tilsvarende mål, består den af specifikke opgaver. Det betyder, at handlingsplanen løbende ajourføres eller ændres, mens den er i kraft. Det foreslås, at varigheden af handlingsplanen ikke kædes sammen med varigheden af strategien. Den nationale strategi til bekæmpelse af svig skal være en generel vejledning til medlemsstaterne, som er fastlagt inden for eller uden for perioden for den flerårige finansielle ramme, mens handlingsplanen omhandler gennemførelsen af specifikke opgaver.

Det anbefales, at der udarbejdes en **årlig** handlingsplan, som evalueres ved udgangen af hvert kalenderår.

EKSEMPEL

Bulgariens handlingsplan

I Bulgarien er nationale strategi til forebyggelse og bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig, som skader Unionens finansielle interesser, for periode 2014-2020 ledsaget af en handlingsplan for perioden 2015-2016, som allerede er blevet ajourført for 2016. Bulgarien har erfaret, at en toårig handlingsplan er for lang og ikke kan omfatte de aktuelle opgaver og problemstillinger i forbindelse med strategien på en optimal måde. Fra 2017 udarbejdes planen inden for et kalenderår og evalueres ved udgangen af hvert kalenderår.

Evalueringen af handlingsplanen bør gennemføres regelmæssigt (med intervaller fra seks måneder til to år). Det opnåede fremskrift bør jævnligt sammenlignes med målene, og strategien bør ajourføres i overensstemmelse med resultaterne af denne sammenligning. Det var vist sig, at handlingsplanen kan offentliggøres som et separat dokument, så strategien ikke skal ændres, hver gang handlingsplanen evalueres og revideres.

4.3. AFCOS' rolle i fastlæggelsen af handlingsplanen

Afhængigt af organiseringen i de enkelte medlemsstater kan gennemførelsen af handlingsplanen overvåges af den nationale koordineringstjeneste til bekæmpelse af svig

(AFCOS). AFCOS kan lede arbejdet og inddrage de berørte parter og opfordre dem til at foreslå foranstaltninger og forpligte sig til at opnå resultater målt i indikatorer.

AFCOS kan forelægge en rapport om gennemførelsen af handlingsplanen hvert år (for perioden fra 1. januar til 31. december). AFCOS kan efter to år udarbejde en revision af handlingsplanen i det samme format som den vedtagne plan.

III. Evaluering og ajourføring af den nationale strategi til bekæmpelse af svig

Formålet med at overvåge og evaluere den nationale strategi til bekæmpelse af svig er at fastslå, om den giver rimelig sikkerhed for, at de mål med hensyn til effektivitet og virkningsfuldhed i forbindelse med bekæmpelse af svig og beskyttelse af Unionens finansielle interesser nås.

Strategien skal følgelig være et levende dokument: Det skal tilpasses og ajourføres, så det tager højde for eventuelle væsentlige strukturelle og/eller organisatoriske ændringer, udviklingen i svigmønstre over tid osv.

1. Evaluering af strategien

Evalueringskriterier bør kunne anvendes til at fastslå:

- ✓ i hvor høj grad resultaterne af gennemførelsen af strategien svarer til de mål, der er fastlagt i strategien
- ✓ hvordan forholdet er mellem de faktiske omkostninger til opnåelse af de forventede resultater og de omkostninger, der blev anslået på tidspunktet for opstillingen af strategien
- ✓ i hvor høj grad de aktiviteter og tidsfrister, der er fastsat i handlingsplanen, er blevet overholdt.

For at lette arbejdet med at overvåge og evaluere den nationale strategi til bekæmpelse af svig kan der udarbejdes vejledninger eller manualer til dette formål.

Den nationale AFCOS eller en anden relevant enhed, som koordinerer gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig, bør lede denne overvågning og evaluering. Regeringen kan om nødvendig udpege en sådan enhed. Det er vigtigt, at denne enhed har fuld politisk opbakning fra medlemsstatens regering for at sikre en gnidningsløs overvågnings- og evalueringsproces.

Den udpegede enhed bør indsamle data og oplysninger fra interessenterne:

- organer med ansvar for forvaltning, gennemførelse, attestering, revision, undersøgelse, retshåndhævelse, retsforfølgning og pålæggelse af sanktioner (f.eks. forvaltnings-, attesterings-, revisions-, kontrol- og undersøgelsesmyndigheder, bemyndigede organer, AFCOS, domstole osv.)
- enheder med ansvar for tilsyn og overvågning i forbindelse med projekter, der er finansieret med EU-midler (f.eks. konkurrence-, udbuds-, skatte- og toldmyndigheder).

Det er vigtigt, at der sikres et gnidningsløst samarbejde med forskellige interessenter på området for bekæmpelse af svig med henblik på at evaluere den nationale strategi til bekæmpelse af svig effektivt. Det kan desuden være nyttigt at samarbejde med ikkestatslige eksperter under evalueringen, f.eks. for at få et uvildigt syn på processen og tilskynde til inddragelse af offentligheden.

Overvågning kan ske løbende eller periodisk. Der anvendes generelt kvantitative metoder, som ikke fokuserer på årsagssammenhænge. Formålet er at indsamle data om udførelsen af opgaver, mål og angivne niveauer.

Evaluering bør gennemføres periodisk inden for angivne tidsrammer (f.eks. halvårligt, årligt, hvert andet år, på kort sigt, på mellemlang sigt eller på lang sigt). I forbindelse med en foreløbig evaluering eller en midtvejsevaluering kan det være nyttigt at overveje, om strategien skal ajourføres for at nå de fastsatte mål. Der bør udarbejdes en midtvejsevalueringsrapport.

En endelig evaluering bør foretages efter udløbet af den periode, som strategien vedrører. I denne evaluering angives de kvantitative resultater af gennemførelsen og udgangspunktet for den efterfølgende strategi.

Fokus rettes mod systemet til gennemførelse, og de styrker og svagheder, der påvirker interessenternes evne til at opdage og fjerne risici for svig, angives. Årsagerne til manglende opnåelse af mål og prioriteter angives.

Det bør navnlig undersøges, om resultaterne af analysen af risikoen for svig er indarbejdet i den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

Gennemførelsen af evalueringen er ikke et slutmål i sig selv. En effektiv evaluering bør:

- ✓ omfatte hele cyklussen for bekæmpelsen af svig og alle dele af den nationale strategi til bekæmpelse af svig, herunder den tilknyttede handlingsplan
- ✓ undersøge, om og hvor vidt de fastlagte foranstaltninger og aktiviteter er relevante, effektive og virkningsfulde i forhold til de fastsatte mål
- ✓ fastslå forholdet mellem de faktiske omkostninger til opnåelse af de forventede resultater og de omkostninger, der blev anslået på tidspunktet for opstillingen af strategien
- ✓ fastslå, i hvor høj grad de aktiviteter og tidsfrister, der er fastsat i handlingsplanen, er blevet overholdt
- ✓ fastslå, hvilke forbedringer der er blevet opnået, og hvilke tendenser og implikationer der gør sig gældende for den kommende periode
- ✓ hjælpe med at skabe et klart overblik over det fremskridt, der er gjort i forbindelse med bekæmpelse af svig
- ✓ hjælpe med at tilpasse nuværende mekanismer, instrumenter og værktøjer til bekæmpelse af svig og med at korrigere og ændre/ajourføre den nationale strategi til bekæmpelse af svig og den tilknyttede handlingsplan tilsvarende. Der tages højde for eventuelle væsentlige strukturelle og/eller organisatoriske ændringer og udviklingen i svigmønstre
- ✓ give forslag til ændringer af den nationale strategi til bekæmpelse af svig og dens dele med henblik på at forbedre effektiviteten og virkningsfuldheden af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser

- ✓ udarbejde konklusioner, som kan hjælpe med at opstille anbefalinger til ajourføring og tilpasning af dokumentet med henblik på at opnå dokumenterbare fremskridt og håndgribelige fremskridt og resultater i arbejdet for at bekæmpe svig og beskytte Unionens finansielle interesser
- ✓ foreslå løsninger på problemer og metoder til at fjerne hindringer for gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

De oplysninger, der angives/indhentes, skal omfatte data, som er så klare og konkrete, at de kan anvendes til at evaluere de foranstaltninger og opgaver, som er opstillet i den handlingsplan, der er tilknyttet den nationale strategi til bekæmpelse af svig.

For at vurdere indikatorerne er det vigtigt at spørge, om en bestemt kvantitativ indikator kan give meningsfulde, objektive og overbevisende oplysninger. Årsagssammenhængen (dvs. "hvis-så") mellem aktiviteterne og resultaterne kan også undersøges. Evaluatoren kan stille spørgsmål som f.eks.: Hvad sker der, hvis en risikoanalyse ikke er blevet udført? Hvad sker der, hvis en bestemt indikator ikke kan måles? Hvad sker der, hvis der ikke foretages nogen ændringer?

For at få kendskab til både det opnåede fremskridt og udviklingen i svigmønstre og bekæmpelsen af svig bør der i metoden lægges vægt på kvalitative indikatorer (f.eks. erhvervelse af nye kompetencer for personer, der er involveret i beskyttelsen af Unionens interesser, fjernelse af smuthuller i lovgivning og forslag til svigsikring af lovgivning osv.), som afspejler kvantitative data (f.eks. vedtagne foranstaltninger vedrørende kvantitet, antal, procentdel osv.).

Endelig bør der udarbejdes en midtvejsrapport og en endelig rapport om evalueringen. Disse rapporter bør indeholde:

- ✓ en beskrivelse af evalueringsmetoden
- ✓ en vurdering af, hvorvidt målene er blevet nået
- ✓ konklusioner og anbefalinger vedrørende opfølgning, der er formuleret på en klar og utvetydig måde, som er let forståelige og baseret på verificerbare resultater, og som imødegår konstaterede risici for svig og problemer.

2. Ajourføring af strategien

Ajourføring og tilpasning af strategien kan omfatte:

- ajourføring og/eller revision af målene
- tilpasning af planlægningen og forvaltningen af ressourcer
- tilpasning af indikatorerne
- ajourføring af tidsfristerne
- tilpasning og/eller ajourføring af eksisterende foranstaltninger, tiltag og aktiviteter
- indførelse af nye foranstaltninger, tiltag og aktiviteter.

Resultaterne af hver evaluering af den nationale strategi til bekæmpelse af svig bør rapporteres til de interessenter, der er involveret i bekæmpelsen af svig, og offentliggøres i en årlig rapport.

Ajourføring af handlingsplanen og strategien for en længere periode, end de aktuelt omfatter:

Den nationale strategi til bekæmpelse af svig og handlingsplanen kan ajourføres – ikke kun med hensyn til indhold, men også med hensyn til den periode, de omfatter. Eftersom handlingsplanen er baseret på de prioriteter, der er udpeget i den nationale strategi til bekæmpelse af svig, og de tilknyttede mål, omfatter den specifikke opgaver. Det betyder, at den løbende ajourføres eller tilpasses i den periode, hvor den er i kraft, men den bør ikke forlænges ud over den periode, der er omfattet af strategien. Det anbefales, at der udarbejdes en årlig handlingsplan, som evalueres ved udgangen af hvert kalenderår. Med hensyn til den nationale strategi til bekæmpelse af svig er det mere hensigtsmæssigt at ajourføre strategien, når den ikke vedrører en indeværende operationel programperiode.

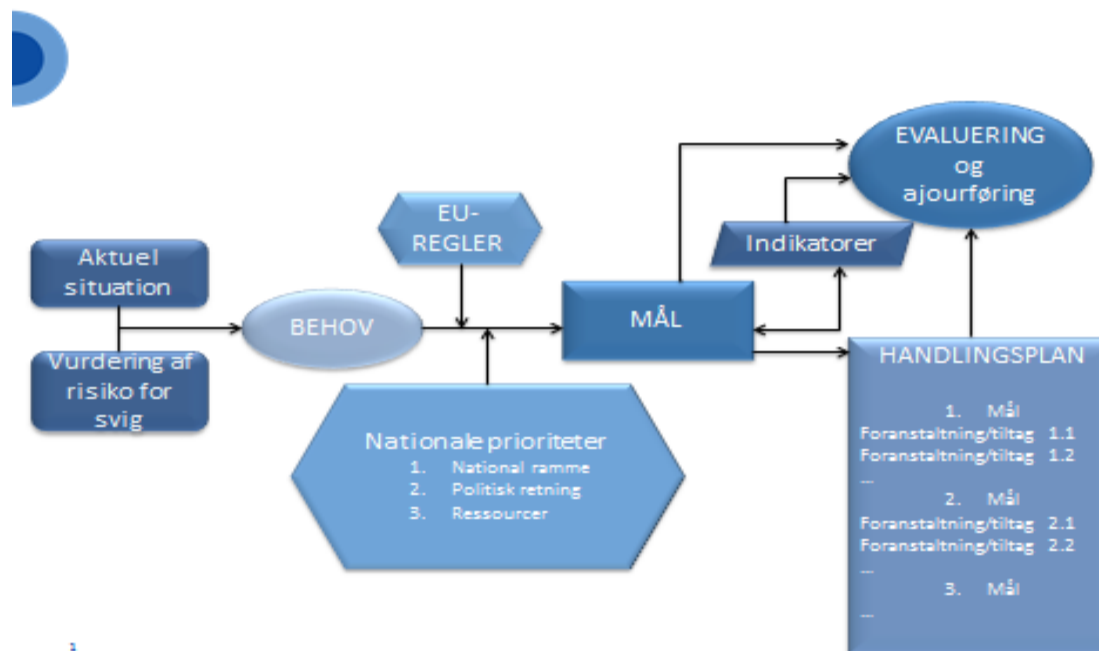
Ajourføringen bør omfatte forskellige faktorer som f.eks.:

- Hvilken aktuel periode omhandler strategien/handlingsplanen?
- Er der behov for at forlænge strategien/handlingsplanen?
- Er indikatorerne for strategien/handlingsplanen blevet nået?
- Foretrækkes det at forlænge den nuværende strategien/handlingsplanen frem for at udarbejde en ny?
- Er der vedtaget en ny lovgivningsramme på EU-plan/nationalt plan, som kræver mere grundlæggende ændringer?
- Nærmer den nuværende programmeringsperiode sig sin afslutning?

Processen for ajourføring af strategien/handlingsplanen kan baseres på den viden, der er høstet i forbindelse med udarbejdelsen heraf.

Bilag

Bilag 1 – Flowdiagram over processen for den nationale strategi for bekæmpelse af svig



Bilag 2 – Model for en national strategi til bekæmpelse af svig

1. Indledning og baggrund

I dette kapitel bør den retlige ramme (dvs. en henvisning til EU-retlige og nationale retlige rammer) angives, strategiens omfang beskrives i overensstemmelse med de primære nationale prioriteter for bekæmpelse af svig, korruption eller andre former for ulovlig aktivitet, og udpeging af den ansvarlige tjeneste og de institutioner, der deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og overvågningen af strategien. Desuden bør forbindelsen til andre nationale strategier/politikker nævnes. Dette kapitel bør mere specifikt indeholde:

1.1. Retlig ramme

- ✓ en henvisning til de EU-retlige rammer: traktat, forordninger osv.
- ✓ en henvisning til de nationale retlige rammer
- ✓ en henvisning til de vigtigste nationale prioriteter, som kan have indvirkning på bekæmpelse af svig, korruption eller andre ulovlige aktiviteter
- ✓ en henvisning til andre nationale strategier eller politikker til bekæmpelse af svig, korruption og alle former for finansiel kriminalitet, f.eks. bekæmpelse af korruption, organiseret kriminalitet, hvidvaskning af penge osv. Disse strategier bør kædes sammen med den nationale strategi til bekæmpelse af svig
- ✓ en generel forpligtelse med hensyn til denne politik og myndighedernes villighed til at gøre en indsats for at bekæmpe svig, især svig med EU-midler
- ✓ potentielle forbindelser med andre nationale politikker eller politiske prioriteter.

1.2. Institutionel ramme

- ✓ en angivelse af den nationale enhed/ministeriet med ansvar for udformningen af strategien (og handlingsplanen) og overvågningen af gennemførelsen heraf
- ✓ en angivelse af de ministerier/myndigheder/tjenester, der er involveret i overvågningen af EU-midler og i bekæmpelsen af svig/korruption eller andre ulovlige aktiviteter, som skader Unionens budget
- ✓ typen af organisation, som skal overvåge EU-midlerne: centraliseret, decentraliseret eller andet.

1.3. Formålet med strategien

- ✓ en angivelse af formålet med strategien og de centrale overvejelser, der førte til dens opstilling
- ✓ en angivelse af den periode, der er omfattet af strategien.

1.4. Metode

- ✓ en forklaring af grundlaget for strategien (informationskilder som f.eks. risikovurdering, tværinstitutionelle arbejdsgrupper, spørgeskemaer osv. og den måde, hvorpå oplysninger er blevet indhentet).

2. Forberedende fase: status og vurdering af risiko for svig

Dette kapitel omhandler følgende:

- ✓ De primære områder, hvor styrker og svagheder blev konstateret under vurderingen af den nuværende situation, og de mulige årsager til disse svagheder beskrives. Det er ikke nødvendigt at gå i detaljer inden for hvert enkelt område (lovgivning, organisationsstruktur, forvaltning og aktører, procedurer, midler og ressourcer, samarbejde på nationalt plan mellem de kompetente myndigheder og samarbejde på EU-plan). Det er tilstrækkeligt at fokusere på de områder, hvor der især er plads til forbedring, og som der vil blive sat et mål for.
- ✓ Der gives en opsummering af de vigtigste resultater af vurderingen af risikoen for svig, og fokus rettes mod de resultater, hvor det vil være nødvendigt med ekstra input inden for strategien.
- ✓ Som afslutning angives de områder, hvor strategien skal benyttes til at lukke "huller" og skabe merværdi i bekæmpelsen af svig.
- ✓ Der henvises til de principper og værdier, som ligger til grund for strategien.
- ✓ Der opstilles en liste over mål, og der gives en kort beskrivelse af hvert mål. De udpegede behov bør også nævnes.

3. Udarbejdelsesfase: mål og resultatindikatorer

I udarbejdelsesfasen fastlægges målene og de tilknyttede resultatindikatorer. Mål repræsenterer medlemsstaternes behov, og de bidrager til at opstillingen af medlemsstaternes køreplan og vision for deres bekæmpelse af svig. Mål bør omsættes til konkrete foranstaltninger. Resultatindikatorer bør desuden defineres for hver foranstaltning, da de kan anvendes til at vurdere de fremskridt, der opnås. Mål og foranstaltning indsættes i en handlingsplan.

Mål bør fastsættes under hensyntagen til alle trin i cyklussen for bekæmpelse af svig: 1) forebyggelse af svig, 2) opdagelse af svig, 3) undersøgelse og retsforfølgning og 4) inddrivelse og sanktioner. Mål bør opstilles efter cyklussen for bekæmpelse af svig. Et mål kan være omfattet af mere end én fase.

Når mål fastsættes, er det vigtigt at:

- ✓ forklare, hvorfor et mål er en prioritet
- ✓ beskrive, hvilket resultat målet forventes at give
- ✓ angive den resultatindikator, der bruges til at måle, om målet opfyldes.

I dette kapitel gives der også en kort beskrivelse af de midler og ressourcer, som spiller en rolle i gennemførelsen af strategien (specialiserede tjenester til bekæmpelse af svig,

koordineringsudvalg, tværgående tjenestenetværk, tværgående tjenesteaftaler, IT-systemer, procedurer og retningslinjer osv.). Der bør navnlig gives:

- ✓ en oversigt over de tjenester, der er ansvarlige for forvaltning, attestering og revision af EU-midlerne
- ✓ en oversigt over de tjenester, der er ansvarlige for bekæmpelse af svig, korrupktion og andre ulovlige aktiviteter, som kan skade Unionens finansielle interesser
- ✓ oplysninger om, hvilken rolle IT-systemer spiller i bekæmpelsen af svig
- ✓ oplysninger om uddannelsespolitik og uddannelsesressourcer.

Følgende punkter bør nævnes i forbindelse med målene: betegnelsen for fasen i cyklussen for bekæmpelse af svig, svaghederne/aktuel situation, foranstaltning og resultatindikator samt centrale aktører (ansvarlige institutioner) og tidsramme. Disse punkter kan præsenteres i en xls-tabel.

En sådan struktur giver et klart billede af sammenhængen mellem risici/svagheder, mål og tilsvarende afbødende foranstaltninger. Dokumentet "Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategies"¹⁸ viser, hvordan mål kan være struktureret og direkte forbundet med resultatet af vurderingsfasen.

4. Handlingsplan

Handlingsplanene er instrument, der bruges til at gennemføre den nationale strategi til bekæmpelse af svig. Den er en integreret del af strategien. I handlingsplanen foreslås en række tiltag/foranstaltninger, ansvarsområder fordeles til de relevante aktører, og datoer/tidsrammer for, hvornår målene skal være nået, opstilles. Disse datoer fastsættes, ud fra hvilken prioritet målene har.

Gennemførelsen af handlingsplanen overvåges af [navn på den kompetente myndighed] og vurderes [interval fastsættes af den kompetente myndighed: f.eks. hvert eller hvert andet år]. En rapport udarbejdes og forelægges [navn på den kompetente myndighed: f.eks. regeringen, ministerium osv.].

Handlingsplanen dækker alle trin i cyklussen for bekæmpelsen af svig: 1) forebyggelse af svig, 2) opdagelse af svig, 3) undersøgelse og retsforfølgning og 4) inddrivelse og sanktioner.

Kolonnerne med "mål", "tiltag/foranstaltning", "ansvarlig tjeneste", "tidsfrist/tidsramme" og "resultatindikator" er obligatoriske, hvorimod de sidste to kolonner "risici" og "finansielle og menneskelige ressourcer" er fakultative. Medlemsstaterne kan selv bestemme, om de vil tilføje flere kolonner i overensstemmelse med deres særlige behov.

5. Evaluering og ajourføring af strategien

Strategien er et dokument i stadig udvikling. Den skal derfor evalueres og ajourføres i overensstemmelse hermed. Efter den foreløbige evaluering vil det blive besluttet, om

¹⁸ Ref. Ares(2015)5642419 – 07-12-2015.

strategien til bekæmpelse af svig og den hertil knyttede handlingsplan skal ajourføres. Strategien vil blive ajourført, ud fra hvilke ændringer der er sket under gennemførelsen, for at sikre, at ansvaret kan lokaliseres, og at den tjeneste, som er ansvarlig for gennemførelsen, selv kan foretage ændringer af strategien.

I dette kapitel angives det derfor, hvordan evalueringen vil blive gennemført, og den tjeneste, der er ansvarlig for evalueringen af strategien, angives sammen med tidslinjen for midtvejsevaluering og endelig evaluering af strategien osv. Hver evaluering dokumenteres i en rapport med:

- ✓ en beskrivelse af evalueringsmetoden
- ✓ en vurdering af, i hvor høj grad målene er nået
- ✓ konklusioner vedrørende de efterfølgende trin.

Efter den foreløbige evaluering vil det blive besluttet, om strategien til bekæmpelse af svig og den hertil knyttede handlingsplan skal ajourføres. Strategien vil blive ajourført, ud fra hvilke ændringer der er sket under gennemførelsen, for at sikre, at ansvaret kan lokaliseres, og at den tjeneste, som er ansvarlig for gennemførelsen, selv kan foretage ændringer af strategien.

Ajourføring og efterfølgende tilpasning af strategien omfatter i relevante tilfælde:

- ✓ fornyet overvejelse af målene
- ✓ bedre og mere nøjagtig målretning, planlægning og forvaltning af ressourcer
- ✓ ajourføring af foranstaltningerne og/eller tidsfristerne
- ✓ kontrol af de ansvarlige tjenester.

Bilag 3 – Model for risikovurderingsdokument og indholdet heraf

DEL AF DOKUMENTET	INDHOLD
Omslag	- Institution, som har udstedt dokumentet - Dokumentets titel (- Version) - Dato og sted
Indholdsfortegnelse	Indholdsfortegnelse
Forkortelser/ordliste	Forkortelser og definitioner
Indledning	- Retsgrundlag og institutionel ramme - Dokumentets formål - Omfang af gennemførelse (med hensyn til fond og periode) - Dokumentets målgruppe, herunder bemærkning om fortrolighed
Indhold	- Beskrivelse af metode og værktøjer - Anvisninger, som uddyber aktiviteterne i risikovurderingsprocessen, ansvarsområder, output, rapporteringslinjer og tidsfrister
Fortegnelse over bilag	Værktøjer til risikovurdering Model for risikoregister Model for handlingsplan
Tillæg	Henvisninger til nyttige informationskilder i forbindelse med udpegning af risici

Bilag 4 – Risici for svig

Risiko	Årsag	Konsekvenser
Uregelmæssig udvælgelse af projektansøgning	Som følge af ikkeoplyste interessekonflikter, bestikkelse og/eller returkommission udøver medlemmer af evalueringsudvalget med forsæt indflydelse på evalueringen og udvælgelsen af ansøgere til fordel for en bestemt ansøger ved i vurderingsøjemed at sikre en gunstigere behandling af dennes ansøgning eller ved at udøve pres på andre panelmedlemmer.	Finansiel skade Mistillid til udvælgelsesproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Udvælgelse af en falsk projektansøgning	For at vinde en ansøgningsprocedure angiver ansøgere falske oplysninger i ansøgningen og vildleder evalueringsudvalget til at tro, at de opfylder udvælgelseskriterierne.	Finansiel skade Mistillid til udvælgelsesproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Dobbeltfinansiering af et projekt/en foranstaltning	Ansøgere undlader at oplyse, at de har ansøgt om støtte midler til det samme projekt fra flere EU-fonde og/eller medlemsstater.	Finansiel skade Mistillid til udvælgelsesproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Uregelmæssig udvælgelse af tilbud	Som følge af ikkeoplyste interessekonflikter, bestikkelse og/eller returkommission udøver medlemmer af evalueringsudvalget med forsæt indflydelse på evalueringen og udvælgelsen af tilbud til fordel for en bestemt tilbudsgiver ved i vurderingsøjemed at sikre en gunstigere behandling af dennes ansøgning eller ved at udøve pres på andre panelmedlemmer.	Fordrejning af markedskonkurrencen Finansiel skade Mistillid til udbudsproceduren Tab af troværdighed for institutionen og medlemsstaten
Kontrakten tildes en tilbudsgiver, som ikke ville vinde kontrakten, hvis en udbudsprocedure blev anvendt	På grund af personlige interesser undlader udbudspersonale at gennemføre den foreskrevne udbudsprocedure for at begunstige en bestemt tilbudsgiver, således at denne enten tildes eller opretholder en kontrakt ved: - ikke at tilrettelægge en udbudsprocedure - at opdele køb for at omgå udbudstærskler - ubegrundet at tildele kontrakten til en enkelt kilde - at forlænge kontrakten i strid med reglerne.	Fordrejning af markedskonkurrencen Finansiel skade Mistillid til udbudsproceduren Tab af troværdighed for institutionen og medlemsstaten

Risiko	Årsag	Konsekvenser
Kontrakten tildeles en tilbudsgiver, som ikke ville vinde kontrakten, hvis udbudsproceduren ikke var blevet manipuleret af udbudspersonalet	På grund af personlige interesser begunstiger udbudspersonale en bestemt tilbudsgiver i en udbudsprocedure ved: <ul style="list-style-type: none"> - at skræddersy specifikationer til at stemme overens med en bestemt tilbudsgivers specifikationer - at lække fortrolige oplysninger for at hjælpe en foretrukket tilbudsgiver med at udarbejde et bedre tilbud - at manipulere tilbud efter modtagelse for at sikre, at en foretrukket tilbudsgiver udvælges. 	<ul style="list-style-type: none"> Forurening af markedskonkurrencen Finansiell skade Mistillid til udbudsproceduren Tab af troværdighed for institutionen og medlemsstaten
Tildeling af kontrakten til en tilbudsgiver, som har manipuleret tildelingsproceduren, og som ellers ikke ville vinde kontrakten	For at vinde en kontrakt manipulerer en tilbudsgiver udbudsproceduren, uden at udbudspersonalet opdager det. Manipulation omfatter samordning med andre virksomheder, etablering af falske tilbudsgivere eller udeladelse af visse omkostninger fra tilbuddet.	<ul style="list-style-type: none"> Forurening af markedskonkurrencen Finansiell skade Mistillid til udbudsproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Ubegrundet betaling til ordremodtageren	For at opnå uretmæssig økonomisk gevinst manipulerer en ordremodtager omkostningsanmeldelserne eller fakturaerne gennem dobbelte omkostningsanmeldelser eller fiktive, kunstigt høje eller dupliserede fakturaer.	<ul style="list-style-type: none"> Finansiell skade Mistillid til verifikations- og betalingsproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Betaling til den ordremodtager, der har overtrådt kontrakten	For at opnå uretmæssig økonomisk gevinst overtræder en ordremodtager kontraktvilkårene ved ikke at levere de aftalte produkter eller ændre og udskifte dem med produkter af ringere kvalitet.	<ul style="list-style-type: none"> Finansiell skade Mistillid til verifikationsproceduren Sikkerhedsrisici (f.eks. hvis dårligere materialer anvendes i infrastrukturprojekter) Projektets/foranstaltningens mål bringes i fare (hvis de omhandlede aktiviteter er en forudsætning for andre aktiviteter) Tab af troværdighed for institutionen

Risiko	Årsag	Konsekvenser
Betaling til ordremodtageren på grundlag af en regelstridig kontrakt	For at opnå uretmæssig økonomisk gevinst ændrer støttemodtageren og ordremodtageren en eksisterende kontrakt med gunstigere betingelser for ordremodtageren i et sådant omfang, at den oprindelige udbudsbeslutning ikke længere er gyldig.	Fordrejning af markedskonkurrencen Finansiell skade Mistillid til verifikationsproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Betaling af omkostning i strid med kontrakten	For at opnå uretmæssig økonomisk gevinst gennemfører ordremodtageren aktiviteter med utilstrækkeligt uddannet personale og gør krav på omkostninger, som om aktiviteterne var blevet udført af kvalificeret personale. En ordremodtager og støttemodtager forfalsker med forsæt beskrivelserne af de af personalet udførte opgaver for at sikre, at de anmeldte omkostninger betragtes som støtteberettigede.	Finansiell skade Mistillid til verifikationsproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Betaling af omkostning i strid med kontrakten	En ordremodtager og støttemodtager manipulerer arbejdskraftomkostninger for at opnå uretmæssig økonomisk gevinst. Mulige former for manipulation omfatter: anmeldelse af falske arbejdskraftomkostninger eller kompensation for overarbejdstimer, anmeldelse af ukorrekt beregnede arbejdskraftomkostninger, anmeldelse af arbejdskraftomkostninger for personale, som ikke findes, eller for aktiviteter, som ikke er blevet gennemført i gennemførelsesperioden.	Finansiell skade Mistillid til verifikationsproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Betaling af omkostning i strid med kontrakten	For at opnå uretmæssig økonomisk gevinst fordeler en støttemodtager med forsæt personaleomkostninger mellem EU-projekter og andre finansieringskilder.	Finansiell skade Mistillid til verifikationsproceduren Tab af troværdighed for institutionen
Godkendelse af uretmæssige betalinger	Som følge af manglen på de fornødne færdigheder eller ressourcer i forvaltningsmyndigheden eller det bemyndigede organ, som kan skyldes utilstrækkelig personaleplanlægning eller mangel på tilstrækkelige uddannelsesprogrammer, giver forvaltningskontroller ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at der ikke forekommer svig.	Finansiell skade Mistillid til verifikationsproceduren Tab af troværdighed for institutionen og medlemsstaten
Verifikation af udgifter i strid med kontrakten	Som følge af manglen på de fornødne færdigheder eller ressourcer i attesteringsmyndigheden, som kan skyldes utilstrækkelig personaleplanlægning eller mangel på tilstrækkelige uddannelsesprogrammer, giver udgiftsattesteringer ikke tilstrækkelig	Finansiell skade Mistillid til attesteringsproceduren Tab af troværdighed for institutionen og medlemsstaten

Bilag 4 – Risici for svig

Risiko	Årsag	Konsekvenser
	sikkerhed for, at der ikke forekommer svig.	
Godkendelse af uretmæssige betalinger	Interessekonflikt hos forvaltningsmyndighedens eller det bemyndigede organs personale kan have uretmæssig indflydelse på godkendelsen af betalinger for visse modtagere.	Finansiell skade Mistillid til verifikationsproceduren Tab af troværdighed for institutionen og medlemsstaten
Attestering af udgifter i strid med kontrakten	Udgifter godkendes af en attesteringsmyndighed, som har forbindelse til modtageren.	Finansiell skade Mistillid til attesteringsproceduren Tab af troværdighed for institutionen og medlemsstaten

Bilag 5 – Risici forbundet med AFCOS' funktionsmåde

Risiko	Årsag	Konsekvenser
Uregelmæssigheder og (mistanke om) svig forvaltes ikke tilstrækkeligt effektivt	Manglen på procedurer for forvaltning af uregelmæssigheder eller deres utilstrækkelighed kan medføre fejl og udeladelser i forbindelse med forvaltningen af uregelmæssigheder.	Upålideligt rapporteringssystem Upålidelige statistikker Tab af troværdighed for institutioner
Uregelmæssigheder og (mistanke om) svig forvaltes ikke tilstrækkeligt effektivt	Som følge af utilstrækkelige retlige rammer kan de forskellige institutioners funktioner med hensyn til forvaltning af uregelmæssigheder være uklare og føre til et svagt samarbejde og fordrejet informationsstrøm.	Upålideligt rapporteringssystem Upålidelige statistikker Tab af troværdighed for institutioner
Uregelmæssigheder og (mistanke om) svig forvaltes ikke tilstrækkeligt effektivt	Som følge af manglen på de fornødne færdigheder hos forvaltnings- og kontrolmyndigheder, som kan skyldes mangel på tilstrækkelige uddannelsesprogrammer, kan der hyppigt opstå fejl og udeladelser i forvaltningen af uregelmæssigheder.	Upålideligt rapporteringssystem Upålidelige statistikker Tab af troværdighed for institutioner
Uregelmæssigheder og mistanker om svig indberettes ikke af støttemodtagere og offentligheden	Eftersom whistleblowerordningen for mistanker for svigagtig adfærd ikke fremmes tilstrækkelig, er offentligheden ikke tilbøjelig til at indberette uregelmæssigheder/mistanker om svig, eller offentligheden indgiver ikke de nødvendige oplysninger.	Upålideligt rapporteringssystem Upålidelige statistikker Finansiell skade Tab af omdømme for medlemsstaten
Uregelmæssigheder og (mistanke om) svig rapporteres ikke rettidigt	Som følge af manglen på overdragelsesprocedurer på de øverste ledelsesniveauer kan der opstå diskontinuitet i rapporteringen, som kan føre til udeladelser eller forsinkelser i rapporteringen af uregelmæssigheder.	Upålideligt rapporteringssystem Upålidelige statistikker Finansiell skade Tab af troværdighed for institutioner
Organisationskultur tilskynder til svigagtige aktiviteter	Medarbejdere i forvaltnings- og kontrolmyndigheder arbejder i en organisationskultur med svage etiske standarder (dvs. hvor personligt ansvar ikke fremmes, der er ikke indført kontrol af interessekonflikter, ledelsens tone er ikke repræsentativ osv.). Dette kan bidrage til udviklingen af "rationalisering" (et element i den såkaldte "svigtrekant" eller	Upålideligt forvaltnings- og kontrolsystem Finansiell skade Tab af troværdighed for institutioner

Risiko	Årsag	Konsekvenser
	"svigfirkant"), som øger muligheden for at udføre svigagtige aktiviteter.	
Organisationskultur tilskynder til svigagtige aktiviteter	Som følge af utilstrækkelig personaleforvaltning (for tung arbejdsbyrde som følge af utilstrækkelig personaleplanlægning eller fordeling af opgaver, uoverensstemmelser med hensyn til aflønning, tilbageholdelse af værdifulde oplysninger og generelle uoverensstemmelser i personaleforvaltningen) har medarbejderne i forvaltnings- og kontrolmyndigheder ringe motivation til at udføre deres opgaver med behørig omhu. Det kan føre til høj medarbejderudskiftning og ringere troværdighed for AFCOS og øget mulighed for medarbejderen til at udføre svigagtige aktiviteter (problemer inden for medarbejderens hierarki eller dårlig økonomisk situation kan være motiver til at begå svig – et element i den såkaldte "svigtrekant" eller "svigfirkant").	Upålideligt forvaltnings- og kontrolsystem Finansiell skade Tab af troværdighed for institutioner
Mistanke om svig behandles ikke tilstrækkeligt af undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder	Den retlige ramme sikrer ikke et tilstrækkeligt grundlag for undersøgelsesmyndigheders og retlige myndigheders effektive og virksomhedsfulde behandling af mistanker om svig. (Undersøgelser er omkostningskrævende og langvarige.)	Finansiell skade Tab af troværdighed for undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder Tab af omdømme for medlemsstaten
Mistanke om svig behandles ikke tilstrækkeligt af undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder	Som følge af manglen på de fornødne færdigheder hos undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder (delvist som følge på manglen på tilstrækkelige uddannelsesprogrammer) er behandlingen af mistanker om svig vanskelig, ineffektiv eller uden virkning.	Finansiell skade Tab af troværdighed for undersøgelsesmyndigheder og retlige myndigheder Tab af omdømme for medlemsstaten
Offentlighedens bevidsthed om forhold vedrørende AFCOS er svag eller i en vis grad negativ, og muligheder for at øge	Som følge af utilstrækkelig kommunikation (for så vidt angår indholdet af oplysninger og kommunikationsdynamik) og/eller utilstrækkelige kommunikationskanaler er offentlighedens bevidsthed om forhold vedrørende AFCOS er svag, og muligheden for at øge offentlighedens bevidsthed udnyttes ikke. Oplysninger om udviklingen inden for	Social sammenhæng, der er befordrende for svig Institutioner nyder lav troværdighed

Bilag 5 – Risici forbundet med AFCOS' funktionsmåde

Risiko	Årsag	Konsekvenser
offentlighedens bevidsthed om betydningen af beskyttelsen af offentlige midler udnyttes ikke	uregelmæssigheder kan desuden være genstand for (forkert) fortolkning. Dette kan skyldes utilstrækkelig planlægning af kommunikationsaktiviteter, mangel på PR-færdigheder eller mangel på støtte fra den øverste ledelse.	
Oplysninger om uregelmæssigheder/(mist anke om) svig er upålidelige	Rapporter og det interne datagrundlag vedrørende uregelmæssigheder sikrer ikke pålidelige og tilstrækkelige oplysninger om uregelmæssigheder på grund af utilstrækkelige instruktioner eller demotivering af medarbejdere.	Ringe troværdighed for institutioner Upålideligt input til statistiske analyser og risikostyring
Ineffektiv inddrivelse af midler	Som følge af utilstrækkelige retlige rammer eller mangel på de nødvendige færdigheder hos de medarbejdere, der er ansvarlige for inddrivelsen af midler, er inddrivelse af midler en langvarig proces, dvs. inddrivelse er generelt vanskelig. (Det kan bl.a. skyldes et dårligt socioøkonomisk miljø (ekstern årsag).)	Finansiell skade Tab af troværdighed for institutioner Lave etiske standarder i samfundet

Bilag 6 – Hovedpunkter i varslingsformularen

<i>Beskrivelse af risiko</i>	<i>Årsag til risiko</i>	<i>Sandsynlighed for risiko</i>	<i>Indvirkning af risiko</i>	<i>Hvem er involveret i risikoen?</i>	<i>Intern/ekstern risiko</i>	<i>Foranstaltninger, der skal udføres</i>
		1. <i>lav</i> 2. <i>mellem</i> 3. <i>høj</i>	1. <i>lav</i> 2. <i>mellem</i> 3. <i>høj</i>			

Bilag 7 – Risikoregister

BESKRIVELSE AF RISIKO			
<i>Registreringsnummer</i>	<i>Beskrivelse af risiko</i>	<i>Hvem er involveret i risikoen?</i>	<i>Intern (inden for forvaltningsmyndigheden)/ekstern risiko</i>

BRUTORISIKO			LØBENDE VERIFIKATIONER/KONTROLLER				NETTORISIKO	
<i>Sandsynlighed for bruttorisiko</i>	<i>Indvirkning af bruttorisiko</i>	<i>Eksponering for risiko (sandsynlighed x indvirkning)</i>	<i>Beskrivelse af løbende verifikationer/kontroller</i>	<i>Er der dokumentation for gennemførelsen af disse verifikationer/kontroller?</i>	<i>Testes disse verifikationer/kontroller regelmæssigt?</i>	<i>Graden af tillid til disse verifikationer/kontroller</i>	<i>Konsekvensen af kombinationer af verifikationer/kontroller for sandsynligheden for bruttorisikoen under hensyntagen til graden af tillid</i>	<i>Konsekvensen af kombinationer af verifikationer/kontroller for indvirkningen af bruttorisikoen under hensyntagen til graden af tillid</i>
1. <i>lav</i> 2. <i>mellem</i> 3. <i>høj</i>	1. <i>lav</i> 2. <i>mellem</i> 3. <i>høj</i>							

Bilag 7 – Risikoregister

NETTORISIKO			HANDLINGSPLAN					MÅLRISIKO		
Sandsynlighed for nettorisiko	Indvirkning af nettorisiko	Eksponering for risiko (sandsynlighed x indvirkning)	Nye planlagte verifikationer/kontroller (afbødende kontrolforanstaltninger)	Ansvarlig person	Gennemførelsesfrist	Konsekvens af nye planlagte kombinationer af verifikationer/kontroller for sandsynligheden for nettorisiko	Konsekvens af nye planlagte kombinationer af verifikationer/kontroller for indvirkningen af nettorisiko	Sandsynlighed for målrisiko	Indvirkning af målrisiko	Eksponering for målrisiko (sandsynlighed x indvirkning)
1. lav	1. lav									
2. mellem	2. mellem									
3. høj	3. høj									

Forklaring:

For hver af nøgleprocedurerne bør der gennemføres en analyse af de specifikke relevante risici, en kvantificering af **bruttonisiko** (det eksisterende risikoniveau, inden forvaltningsmyndigheden indleder sine verifikationer), en evaluering af effektiviteten af de nuværende verifikationer for at mindske bruttonisiciene og en evaluering af **netto-/restrisiko** (risikoniveauet efter verifikationerne afhængigt af deres effektivitet).

Målrisko er den risiko, der anses for acceptabel af forvaltningsmyndigheden efter håndhævelse og gennemførelse af alle verifikationer og kontroller.

Bilag 8 – Hovedpunkter i den indledende hensigtserklæring

Med den indledende hensigtserklæring bør forvaltningsmyndigheden forpligte sig til at:

- a) retsforfølge svig, korrupsion og interessekonflikter, som skader forvaltningen af EU-midler
- b) sikre en høj juridisk, etisk og moralsk standard og overholde principperne om integritet, objektivitet og ærlighed i systemer til forvaltning og kontrol af EU-midler
- c) være særlig opmærksom over for risikoen for svig og korrupsion, som kan skade Unionens finansielle interesser, ved at nedsætte et ekspertteam til bekæmpelse af svig inden for forvaltningsmyndigheden. Teamet til bekæmpelse af svig bør have til opgave at udpege og vurdere risikoen for svig, fastlægge en effektiv handlingsplan mod svig, sikre, at medarbejderne er bevidste om svig, og at de modtager relevant uddannelse
- d) gennemføre en handlingsplan mod svig med henblik på bl.a. at sikre, at der findes et tilstrækkeligt internt kontrolsystem, forebygge og opdage svig, sikre rettidig omhu og gennemførelse af sikkerhedsforanstaltninger i tilfælde af mistanke om svig, og gennemføre korrigerende foranstaltninger, herunder enhver form for administrative sanktioner, hvor det er relevant
- e) gennemføre procedurer for rapportering af svig, både internt og eksterne, som overholder fortrolighedsprincippet og beskytter whistleblowere
- f) samarbejde med attesteringsmyndigheden, revisionsmyndigheden, DLAF (AFCOS) og de retlige myndigheder ved mistanke om svig
- g) føre en nultolerancepolitik over for svig og korrupsion gennem tilstrækkelige politikker og et aktivt og effektivt kontrolsystem.

Bilag 9 – Model for opstilling af mål

Nr.	Mål	Kapitel i strategi*	Foranstaltninger	Aktiviteter	Målgruppe**	Ansvar	Gennemførelsesperiode/måldato	Centrale resultatindikatorer	Risici	Finansielle ressourcer/menneskelige ressourcer
1.	Mål 1		Foranstaltning nr. 1							
			Foranstaltning nr. 2							
2.	Mål 2		Foranstaltning nr. 1							

* 1) forebyggelse af svig, 2) opdagelse af svig, 3) undersøgelse og retsforfølgning og 4) inddrivelse og sanktioner.

** AFCOS-tjeneste, forvaltnings- og kontrolorganer (attesteringsorgan, forvaltningsmyndighed, gennemførende organer, attesteringsmyndighed, revisionsmyndighed), offentligheden/ansøgere/støttemodtagere, statsanklager/anklagemyndighed, indenrigsministeriet/undersørgelsesorganer

Bilag 10 – Ordliste

Handlingsplan for den nationale strategi: en køreplan med de forskellige trin i gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig og i overvågningen af de fremskridt, der gøres hen imod målene herfor.

Administrative aftaler: aftaler indgået af OLAF af teknisk og/eller operationel karakter, som især kan have som formål at fremme samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem parterne i aftalen, og som ikke medfører yderligere retlige forpligtelser.

Administrative undersøgelser: alle former for kontrol, inspektion eller andre foranstaltninger, som gennemføres af OLAF i henhold til artikel 3 og 4 i forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat i artikel 1 i forordningen, og i givet fald fastslå de kontrollerede aktiviteter uregelmæssige karakter i forbindelse med en undersøgelse: Disse undersøgelser berører ikke de beføjelser, som medlemsstaternes kompetente myndigheder har til at indlede straffesager.

AFCOS (koordineringstjeneste for bekæmpelse af svig): en koordineringsinstans, hvis rolle det er at fremme et effektivt samarbejde og en effektiv udveksling af oplysninger med OLAF, herunder oplysninger af operationel karakter.

Arachne: et værktøj til risikoscorening, som kan hjælpe med til at udpege, forebygge og opdage meget risikobetonede operationer, projekter, støttemodtagere og kontrakter eller ordremodtagere. Det har til formål at give medlemsstaternes myndigheder, der er involveret i forvaltning af ESIF, et værktøj til at finde frem til de mest risikobetonede projekter.

Revision: gennemgang af et organs aktiviteter og operationer for at sikre, at det udfører de opgaver, som det har fået pålagt, og at det fungerer i overensstemmelse med de mål, budgetter og standarder, der er fastsat i strategien. Denne form for gennemgang bør foretages med jævne mellemrum og skal hjælpe med til at påvise afvigelser, som kræver en korrektion.

Revisionsmyndighed: en national, regional eller lokal offentlig myndighed eller instans, der arbejder uafhængigt af forvaltningsmyndigheden og attesteringsmyndigheden, og som udpeges af medlemsstaten for hvert operationelt program og har ansvaret for at efterprøve, at forvaltnings- og kontrolsystemet fungerer effektivt.

Støttemodtager: et offentligt eller privat organ og, alene med henblik på ELFUL-forordningen og EHFF-forordningen, en fysisk person, der har ansvaret for at iværksætte eller både iværksætte og gennemføre operationer, og i forbindelse med statsstøtteordninger, som defineret i artikel 2, nr. 13, i forordning (EU) nr. 1303/2013, det organ, som modtager støtten, og, i forbindelse med finansielle instrumenter i henhold til afsnit IV i samme forordnings anden del, det organ, der gennemfører det finansielle instrument, eller holdingfonden, alt efter omstændighederne.

Samordning af tilbudsgivning: en særlig form for samordning mellem virksomheder, som kan skade udfaldet af en salgs- eller indkøbsproces, hvor der indgives bud.

Bestikkelse: det at en person direkte eller indirekte lover, tilbyder eller giver en uretmæssig fordel til en anden person i en magtposition (f.eks. en offentligt ansat, et medlem af en

offentlig forsamling, der har lovgivningsmæssige eller administrative beføjelser, eller en person, som leder en offentlig eller privat sektorenhed eller arbejder for en sådan enhed uanset i hvilken egenskab), eller det at en person kræver eller modtager en sådan uretmæssig fordel til sig selv eller enhver anden person til gengæld for, at førstnævnte undlader at gøre noget tjenstligt eller foretager en pligtstridig handling¹⁹.

Den centrale database om udelukkelse: Europa-Kommissionens database, der indeholder oplysninger om organer, som af forskellige årsager, herunder finansielle uregelmæssigheder, er udelukket fra at kunne ansøge om EU-midler og er underlagt de betingelser, der er fastsat i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 1302/2008 af 17. december 2008 om den centrale database om udelukkelse²⁰.

Attesteringsmyndighed: den myndighed, som er ansvarlig for at garantere, at udgiftsoversigter og betalingsanmodninger er nøjagtige og korrekte, inden de bliver sendt til Europa-Kommissionen. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden forvaltes i fællesskab af deres medlemmers lande, regioner og andre bemyndigede organer. En eller flere af disse grupper udpeger en attesteringsmyndighed for hvert operationelt program, som bliver samfinansieret af disse fonde.

Tjek: verifikationen af specifikke aspekter af en indtægts- eller udgiftstransaktion, jf. finansforordningen.

Klynge: en gruppe af selvstændige organer — herunder nyoprettede, små, mellemstore og store virksomheder samt rådgivende organer og/eller forskningsinstitutioner — som skal stimulere økonomiske og innovative aktiviteter ved at fremme et intensivt samspil, deling af faciliteter og udveksling af viden og ekspertise samt ved at bidrage til vidensoverførsel, netværksamarbejde og informationsformidling mellem virksomhederne i klyngen.

Udviklingsstrategi styret af lokalsamfundet: et sammenhængende sæt operationer, hvis formål er at opfylde lokale mål og behov. Strategien bidrager til at realisere Unionens strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst og udformes og gennemføres af en lokal aktionsgruppe.

Fuldført operation: en operation, der er fysisk fuldført eller fuldt ud gennemført, og for hvilken alle betalinger er blevet foretaget af støttemodtagerne, og det modsvarende offentlige bidrag er blevet betalt til støttemodtagerne.

Interessekonflikt: en situation, hvor en offentligt ansat har en privat interesse, der påvirker eller giver indtryk af at påvirke en upartisk og objektiv udførelse af den pågældendes officielle opgaver²¹. Ved privat interesse forstås alle fordele til gavn for den pågældende selv, dennes familie, venner og personer eller organisationer, som den pågældende gør eller har gjort forretninger med eller har eller har haft politiske forbindelser med. Det omfatter også alle økonomiske eller civile forpligtelser, der påhviler den pågældende i den forbindelse. I henhold til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 966/2012 er der tale om interessekonflikt,

¹⁹ Strafferetskonvention om korruption, Strasbourg, 27.1.1999.

²⁰ EUT L 344 af 20.12.2008.

²¹ Europarådet. Ministerudvalgets henstilling nr. R (2000) 10 til medlemsstaterne om adfærdscodekser for folkevalgte, artikel 13.

når en upartisk og objektiv udøvelse af de opgaver, der påhviler en finansiel aktør i budgetgennemførelsen eller en intern revisor, bringes i fare af familiemæssige, følelsesmæssige, politiske, nationale eller økonomiske grunde eller ethvert andet interessefællesskab med modtageren.

Ordregivende myndigheder: nationale, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer eller sammenslutninger bestående af en eller flere af disse myndigheder eller et eller flere offentligretlige organer.

Kontrol: enhver foranstaltning, der træffes for at give en rimelig sikkerhed med hensyn til foranstaltningers effektivitet, produktivitet og sparsommelighed, pålidelig rapportering, beskyttelse af aktiver og oplysninger, forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig og uregelmæssigheder og opfølgning herpå samt tilfredsstillende styring af risiciene i forbindelse med de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed under hensyntagen til programmernes flerårige karakter samt de pågældende betalingers art, jf. finansforordningen. Kontrol kan indebære, at der udføres forskellige tjek eller gennemføres politikker og procedurer for at nå de mål, der er beskrevet i første sætning.

Økonomisk aktør: en fysisk eller juridisk person eller anden enhed, der deltager i implementeringen af støtte fra fonden, med undtagelse af en medlemsstat, som udøver sine beføjelser som offentlig myndighed. I dette dokument betragtes ordene "økonomisk enhed" og "økonomisk operatør" som værende stort set identiske.

Underslæb (spredning eller adskillelse af formuegoder): tilegnelse af genstande eller midler, som juridisk er overladt til en person i vedkommendes formelle stilling som formidler eller tilsynsførende. I FN's konvention mod korruption er "tjenestemænds underslæb og anden uretmæssig tilegnelse, spredning eller adskillelse af formuegoder" en korruptionsforbrydelse. Men underslæb er ikke nødvendigvis korruption. Det kan også være svig (begået af en enkelt aktør)²².

ESIF: Europæiske struktur- og investeringsfonde.

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) det organ i Europa-Kommissionen, der er ansvarligt for bekæmpelse af svig, som kan være til skade for Den Europæiske Unions budget.

Den Europæiske Investeringsbank (EIB): Unionens finansielle institution, der blev oprettet ved Romtraktaten. Bankens rolle er at bidrage til økonomisk, social og territorial samhørighed ved at fremme en afbalanceret udvikling af Unionens indre marked.

Den Europæiske Investeringsfond (EIF): skaffer risikovillig kapital til små og mellemstore virksomheder (SMV), især nye firmaer og teknologiorienterede virksomheder. Den giver også garantier til finansielle institutioner (f.eks. banker) til at dække deres lån til SMV. EIF er ikke en udlånsinstitution: Den giver ikke lån eller støtte til virksomheder og investerer heller ikke direkte i virksomheder. Den arbejder i stedet for gennem banker og andre finansielle formidlingsinstitutioner. Den benytter enten egne midler eller midler, som den har fået i varetægt af EIB eller Unionen.

²² Undersøgelse af korruption inden for sundhedssektoren, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

Bekæmpelse af svig og korruption: led i en bredere indsats for at tackle finansiel og organiseret kriminalitet, især for at imødegå alle ulovlige aktiviteter, som kan være til skade for Unionens finansielle interesser. Begrebet er primært baseret på artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som vedrører aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, og kræver, at Rådet og Europa-Parlamentet vedtager foranstaltninger efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Revisionsretten. Siden juni 1999 har det været Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), der er ansvarligt for bekæmpelse af svig. I medfør af kapitel 4 og 5 i TEUF, som vedrører retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde, har Eurojust og Europol også kompetence til at støtte medlemsstaterne i bekæmpelsen af svig og korruption.

Endelig støttemodtager: en juridisk eller fysisk person, som modtager støtte fra et finansielt instrument.

Finansielle instrumenter: finansiel støtte fra Unionens budget til at nå et eller flere af Unionens specifikke politikmål. Sådanne instrumenter kan have form af egenkapital- eller kvasiegenkapitalinvesteringer, lån eller garantier eller andre risikodelingsinstrumenter og kan, hvor det er relevant, kombineres med tilskud.

Unionens finansielle interesser: i overensstemmelse med forordning (EU, EURATOM) nr. 883/2013 omfatter disse interesser de indtægter, udgifter og aktiver, der er omfattet af Den Europæiske Unions budget, og dem, der er omfattet af institutionernes, organernes, kontorernes og agenturernes budgetter, og de budgetter, som forvaltes og overvåges af dem.

Svig: som defineret i artikel 1, stk. 1, i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, der er opstillet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union²³²⁴:

- (a) Svig med udgifter i Unionens budget:** enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende:
- anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig oppebærelse eller tilbageholdelse af midler hidrørende fra De Europæiske Fællesskabers almindelige budget²⁵ eller fra budgetter, der forvaltes af eller for De Europæiske Fællesskaber
 - manglende indberetning af en oplysning i strid med en specifik oplysningspligt, med samme formål
 - uretmæssig anvendelse af sådanne midler til andre formål end dem, de oprindeligt var bevilget til.

²³ EFT C 316 af 27.11.1995, s. 49.

²⁴ Europa-Parlamentets henleder i sin beslutning af 10. maj 2012 om beskyttelse af EU's finansielle interesser opmærksomheden på, at artikel 325 i TEUF vedrører svig og ikke uregelmæssigheder. Det bemærker videre, at svig er en forsætlig forseelse, som er en kriminel handling, og at en uregelmæssighed er manglende overholdelse af en bestemt bestemmelse. Det kræver også, at der skelnes mellem svig og fejl, og at problemet med korruption løses sammen med problemet med svig (se Europa-Parlamentets beslutning af 10. maj 2012 om beskyttelse af EU's finansielle interesser – Bekæmpelse af svig – Årsberetning 2010).

²⁵ Når udtrykket "Det Europæiske Fællesskab" eller "De Europæiske Fællesskaber" benyttes i dette dokument, skal det i overensstemmelse med Lissabontraktaten, som trådte i kraft den 1.12.2009, forstås som "Den Europæiske Union". Dette berører ikke tidligere relevant lovgivning.

(b) Svig med indtægter: enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende:

- anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, der medfører uretmæssig formindskelse af indtægterne på De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller på budgetter, der forvaltes af eller for De Europæiske Fællesskaber
- manglende indberetning af en oplysning i strid med en specifik oplysningspligt, med samme formål
- uretmæssig udnyttelse af en lovligt opnået fordel, med samme følge.

Garanti: et skriftligt tilsagn om helt eller delvis at påtage sig ansvaret for tredjemands gæld eller forpligtelse eller for den pågældende tredjemands tilfredsstillende opfyldelse af sine forpligtelser i forbindelse med en begivenhed, der udløser en sådan garanti, f.eks. misligholdelse af et lån.

Konsekvensanalyse: et værktøj til at analysere de potentielle fordele og omkostninger ved forskellige mulige politikker, som kan blive vedtaget til at tackle et særligt problem.

Forsætlig adfærd²⁶: en handling begået af en person, som ved at gøre det havde til hensigt at krænke eller skade en lovhjemlet interesse eller var klar over, at hans/hendes adfærd sandsynligvis ville medføre en sådan krænkelse eller skade, og var forberedt på at acceptere de konsekvenser, det måtte få.

Bemyndiget organ: ethvert offentligt eller privat organ, der handler under en forvaltnings- eller attesteringsmyndigheds ansvar eller udfører opgaver på dennes vegne i forhold til støttemodtagere, som gennemfører operationer.

Uregelmæssighed: I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser forstås ved "uregelmæssighed" enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af Fællesskaberne, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.

For så vidt angår den fælles landbrugspolitik henvises i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning (EU) nr. 1306/2013 til definitionen af uregelmæssighed i artikel 1, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95.

For så vidt angår ESIF og i henhold til artikel 2, stk. 36, i forordning (EU) nr. 1303/2013 (forordningen om fælles bestemmelser) forstås ved "uregelmæssighed" enhver overtrædelse af EU-retten eller national lovgivning vedrørende dens anvendelse, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse i forbindelse med gennemførelsen af ESIF, der skader eller vil kunne skade Unionens budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift over Unionens budget. Den samme definition indføres i artikel 2, stk. 16, i forordning (EU) nr. 223/2014 om Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede.

IMS, forvaltningssystemet for uregelmæssigheder: et informationssystem til elektronisk indberetning af uregelmæssigheder. Dette er en vigtig kilde til oplysninger om, i hvilket

²⁶ Se ligeledes afsnit 15 i lov nr. 300/2005 (slovakisk straffelov).

omfang medlemsstaterne har trukket på fonde. Systemet dækker udgiftssiden af budgettet, som forvaltes i fællesskab af Kommissionen og medlemsstaterne.

Informationsteknologisk overvågningssystem: et system, hvor der indføres data over alle operationelle programmer, projekter, kontroller, test og revisioner for at sikre en effektiv og gennemsigtig overvågning af alle processer med tilknytning til gennemførelsen af strukturfondene, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fiskerifond. Det har forbindelse til informationssystemet for fondsregnskaberne.

Kickback (returkommission): en form for forhandlet bestikkelse, hvor der betales en kommission til en person til gengæld for en ydelse. Normalt bliver betalingen (i form af penge, varer eller tjenesteydelser) aftalt på forhånd. Kickback er forskellig fra andre former for bestikkelse, idet der er tale om en hemmelig aftale mellem to parter (og ikke om, at den ene part afkræver en modydelse fra den anden part). Formålet med en kickback er sædvanligvis at tilskynde den anden part til at medvirke ved noget ulovligt²⁷. Den mest almindelige form for kickback er, at en sælger forelægger en falsk eller oppustet faktura (ofte for varer eller tjenesteydelser, som der ikke var brug for, eller som var af mindre kvalitet, eller både og), og at en ansat i den skadelidte virksomhed hjælper til med at sikre betalingen. Til gengæld for at hjælpe med til at sikre betalingen får den pågældende person en form for belønning (kontanter, varer eller tjenesteydelser) eller fordele (f.eks. at vedkommende eller en slægtning får tilbudt et job). Kickback optræder ofte sammen med korruption i forbindelse med offentlige udbud.

Retsgrundlag: normalt en lov baseret på en artikel i traktaten, som giver Unionen beføjelse til at handle inden for et specifikt politikområde og opstiller de betingelser, der er knyttet med denne beføjelse, også under budgettet. Nogle af artiklerne i traktaten bemyndiger Kommissionen til at foretage visse handlinger, som medfører udgifter, uden at der kræves en ny retsakt.

Makroregional strategi: en integreret ramme godkendt af Det Europæiske Råd, som har til formål at imødegå fælles udfordringer i et defineret geografisk område. Den vedrører både medlemsstater og tredjelande beliggende i det samme geografiske område. Derved kan der drages fordel af et styrket samarbejde mellem EU-lande og tredjelande med henblik på opnåelse af økonomisk, social og territorial samhørighed.

Forvaltningsmyndighed: et organ, der er udpeget af en EU-medlemsstat på nationalt, regionalt eller andet plan til at forvalte programmer, der modtager støtte fra strukturfondene. Den er ansvarlig for at informere potentielle støttemodtagere, at udvælge projekterne og overvåge gennemførelsen.

Overvågning: i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og anvendelsen af EU-midler en rutinemæssig revision og vurdering, der indebærer indsamling og registrering af finansielle og ikkefinansielle data og oplysninger, for at få et overblik over den aktuelle efterlevelse af relevante love og andre forskrifter, normer, standarder, aftaler, kontrakter og procedurer og for at kunne opdage risici, som kan true Unionens finansielle interesser, og eliminere dem på et tidligt trin.

NAFS: national strategi til bekæmpelse af svig.

²⁷ Undersøgelse af korruption inden for sundhedssektoren, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

Organet med ansvar for den nationale strategi til bekæmpelse af svig: det organ, der er udpeget til at udarbejde den nationale strategi til bekæmpelse af svig

Partnerskabsaftale: et dokument, som en medlemsstat har udarbejdet med deltagelse af partnere i tråd med metoden med flerniveaustyring, og som beskriver medlemsstatens strategi, prioriteringer og ordninger for anvendelsen af Unionens fonde, for på en effektiv måde at forfølge Unionens strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Partnerskabsaftaler er godkendt af Kommissionen efter vurdering og diskussion med den pågældende medlemsstat.

Berørt person: enhver person eller økonomisk beslutningstager, der er mistænkt for at have begået svig, korruption eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, og som derfor er genstand for OLAF's undersøgelse, jf. forordning (EU, EURATOM) nr. 883/2013.

Programområde: et geografisk område, som er dækket af et specifikt program, eller i tilfælde af et program, som dækker mere end én regionskategori, det geografiske område, der svarer til hver enkelt regionskategori.

Beskyttelse af Unionens finansielle interesser: sikring af effektivitet og åbenhed om skabelse af indtægter (landbrugsafgifter, sukkerafgifter, told, momsindtægter og BNP-baserede indtægter) for Unionens budget; effektivitet, virkningsfuldhed, sparsommelighed og gennemsigtighed for anvendelsen af dette budget og af budgetter forvaltet af Unionen og for anvendelsen af de formuegoder, som ejes af Unionen og af Unionens institutioner og organer.

Offentlige udgifter: ethvert offentligt bidrag til finansiering af operationer, som hidrører fra nationale, regionale eller lokale offentlige myndigheders budget, Unionens budget i forbindelse med ESIF, offentligretlige organers budget eller sammenslutninger af offentlige myndigheders eller offentligretlige organers budget. Med henblik på at fastsætte medfinansieringssatsen for programmer, der modtager støtte fra Den Europæiske Socialfond, kan de også omfatte finansieringsmidler, som arbejdsgivere og arbejdstagere har fremskaffet i fællesskab.

Offentlig-privat partnerskab: en form for samarbejde mellem offentlige organer og den private sektor, der sigter mod at forbedre gennemførelsen af investeringer i infrastrukturprojekter eller andre områder af offentlig service. Partnerskaber kan levere offentlige ydelser mere effektivt, da de har den fordel, at de kan gøre brug af risikodeling, sammenlægning af ekspertise fra den private sektor og har adgang til supplerende kapitalkilder.

Modtager: en modtager, ordremodtager eller enhver juridisk eller fysisk person, der modtager finansiel støtte fra et finansielt instrument.

Risiko: potentielle trusler, begivenheder, aktiviteter eller fortabte muligheder, der kan føre til en uregelmæssighed, dvs. en ubegrundet udgift, behov for finansiel korrektion eller skade på forvaltningsmyndighedens eller kontrolorganets omdømme. En risiko kan påvirke forvaltningsmyndighedens eller kontrolorganets effektivitet eller endda effektiviteten af forvaltnings- og kontrolsystemet som helhed.

Risikovurdering: et af trinnene i risikostyringsprocessen. Risikovurdering omfatter måling af to størrelser, der er forbundet med risikoen R – størrelsen af det potentielle tab L og sandsynligheden p , for at dette tab vil indtræde.

Risikostyring: en kontinuerlig, proaktiv og systematisk procedure, som har til formål at udpege, vurdere og forvalte risici i overensstemmelse med de accepterede risikoniveauer, som udføres af hvert organ i forvaltnings- og kontrolsystemet, med henblik på at give rimelig sikkerhed med hensyn til opfyldelsen af målene og forebyggelse af svig.

Alvorlig mangel, som forhindrer et forvaltnings- og kontrolsystem i at fungere effektivt: med henblik på gennemførelsen af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, en mangel, som kræver væsentlige forbedringer i systemet, og som udsætter ovennævnte fonde for væsentlig risiko for uregelmæssigheder, og hvis eksistens er uforenelig med en revisionserklæring uden forbehold vedrørende forvaltnings- og kontrolsystemets funktion, fjerde del i forordning (EU) nr. 1303/2013.

Forsvarlig økonomisk forvaltning: efterlevelse fra den kompetente myndigheds side, når den udfører sine aktiviteter, af princippet om sparsommelighed, princippet om produktivitet – at finde det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer og de opnåede resultater – og princippet om effektivitet med hensyn til at nå de fastsatte specifikke mål.

Struktur- og investeringsfonde: finansieringsinstrumenter, som gør det muligt for Unionen at give finansiel bistand til specifikke sektorer, regioner eller en kombination af begge til at løse strukturelle økonomiske og sociale problemer. Struktur- og investeringsfondene omfatter Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

Mistanke om svig: en uregelmæssighed, der giver anledning til at indlede en administrativ eller retslig procedure på nationalt plan med henblik på at fastslå, om der foreligger en forsætlig adfærd, navnlig svig, jf. artikel 1, stk. 1, litra a), i konventionen om beskyttelse af Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser, som er indgået på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union²⁸, jf. artikel 2 i Kommissionens delegerede forordninger (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 og 2015/1973²⁹. Medlemsstaterne har siden 2006 skullet angive, om uregelmæssigheden giver anledning til mistanke om svig.

Systembetinget uregelmæssighed: enhver uregelmæssighed, der kan være af tilbagevendende art, og som med stor sandsynlighed forekommer i tilsvarende operationer som følge af en alvorlig mangel i et forvaltnings- og kontrolsystems effektive funktionsmåde, herunder manglende fastlæggelse af relevante procedurer i overensstemmelse med denne forordning og de fondsspecifikke regler, jf. forordning (EU) nr. 1303/2013.

²⁸ Konventionen trådte i kraft den 17.10.2002 sammen med den første protokol deri og protokollen om Domstolens fortolkning af konventionen. Den anden protokol trådte i kraft den 19.5.2009.

²⁹ EUT L 293 af 10.11.2016.