



De europæiske struktur- og investeringsfonde
Vejledning for medlemsstater og programmyndigheder

Risikovurdering for svig og effektive og
proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig

Juni 2014

ANSVARSRASKRIVELSE:

"Dette er et arbejdsdokument udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene. Heri gives – på grundlag af den gældende EU-lovgivning – teknisk vejledning til offentlige myndigheder, aktører, støttemodtagere eller potentielle støttemodtagere samt andre organer, der beskæftiger sig med overvågning, kontrol eller gennemførelse af de europæiske struktur- og investeringsfonde, om fortolkningen og anvendelsen af EU-reglerne på dette område. Formålet med dette dokument er at formidle Kommissionens tjenestegrenes forklaringer på og fortolkninger af disse regler for at fremme gennemførelsen af operationelle programmer og fremme god praksis. Denne vejledning foregriber imidlertid ikke den fortolkning, som måtte blive givet af Domstolen eller Retten eller i Kommissionens afgørelser."

Indholdsfortegnelse

AKRONYMER OG FORKORTELSER.....	4
1. INDLEDNING	6
1.1. Baggrund	6
1.2. En proaktiv, struktureret og målrettet tilgang til styring af risikoen for svig	7
2. DEFINITIONER	8
2.1. Definition af begrebet uregelmæssighed	8
2.2. Definition af begrebet svig i traktaten	8
2.3. Definition af korruption.....	9
3. EGENVURDERING AF RISIKO FOR SVIG	9
3.1. Værktøjet	9
3.2. Sammensætning af egenvurderingsteamet	11
3.3. Hyppighed af egenvurdering	11
4. VEJLEDNING OM MINIMUMSKRAV TIL EFFEKTIVE OG PROPORTIONALE FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF SVIG.....	11
4.1. Politik for bekæmpelse af svig	12
4.2. Forebyggelse.....	12
4.2.1. Etisk kultur	13
4.2.2. Ansvarsfordeling	14
4.2.3. Uddannelse og oplysning	14
4.2.4. Interne kontrolsystemer	14
4.2.5. Dataanalyser og ARACHNE-værktøjet	14
4.3. Afsløring og indberetning.....	15
4.3.1. Udvikling af en hensigtsmæssig indstilling.....	16
4.3.2. Indikatorer for svig (advarselstegn).....	16
4.4. Efterforskning, korrektion og retsforfølgelse	17
4.4.1. Inddrivelse og retsforfølgelse	17
4.4.2. Opfølgning.....	18
5. REVISIONSMYNDIGHEDENS REVISION AF FORVALTNINGSMYNDIGHEDENS RISIKOVURDERING FOR SVIG OG FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF SVIG.....	18
5.1. Tjekliste for revisionsmyndigheder.....	18

5.2.	Hyppighed af revisionsmyndighedens kontrol.....	18
------	---	----

Bilag 1	Værktøj til risikovurdering for svig og anvisninger i brugen af værktøjet
Bilag 2	Anbefalede risikoreducerende kontroller
Bilag 3	Skabelon til erklæring om politik for bekæmpelse af svig
Bilag 4	Tjekliste for revisionsmyndigheder

AKRONYMER OG FORKORTELSER

AA – revisionsmyndighed

CA – attesteringsmyndighed

Forordningen om fælles bestemmelser – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006

EFRU – Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

ESF – Den Europæiske Socialfond

Finansforordningen – Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget,

"fondene" – her: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond

IB – bemyndiget organ

MA – forvaltningsmyndighed

OLAF – Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

RESUMÉ

I denne vejledning kan forvaltningsmyndigheder finde hjælp og anbefalinger, når de skal gennemføre artikel 125, stk. 4, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser, hvori det bestemmes, at forvaltningsmyndigheden skal indføre effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici. Den beskriver også, hvordan revisionsmyndigheden skal kontrollere, at forvaltningsmyndigheden overholder denne artikel.

Kommissionen anbefaler, at forvaltningsmyndighederne benytter en **proaktiv, struktureret og målrettet risikostyring i forbindelse med svig**. Med hensyn til fondene bør målet være proaktiv og proportional bekæmpelse af svig ved hjælp af omkostningseffektive metoder. Alle programmyndigheder skal forpligte sig til nultolerance over for svig, og det begynder med **relevante udmeldinger fra toppen**. Målrettet risikovurdering for svig kombineret med en klar forpligtelse til at bekæmpe svig vil sende et klart signal til potentielle bedragerere. Robuste kontrolsystemer, der gennemføres effektivt, kan i høj grad reducere risikoen for svig, men de kan ikke fuldstændigt eliminere risikoen for, at svig opstår eller ikke opdages. Systemerne skal derfor også sikre, at der er fastlagt procedurer for afsløring af svig, og at de nødvendige forholdsregler træffes, når der er mistanke om svig. Vejledningen beskriver trin for trin, hvordan de tilbageværende tilfælde af svig behandles, når andre foranstaltninger til forsvarlig økonomisk forvaltning er blevet gennemført effektivt. Bestemmelserne i forordningen har til formål at opnå omkostningseffektiv risikostyring af svig samt effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig, hvilket i praksis betyder **en målrettet og differentieret tilgang tilpasset de enkelte programmer og situationer**.

Det værktøj til risikovurdering, der er knyttet til denne vejledning, kan sammen med detaljerede anvisninger bruges til at vurdere indvirkningen af og sandsynligheden for de mest almindelige former for svig. Dernæst beskriver vejledningen de anbefalede risikoreducerende kontroller, der kan hjælpe med at reducere de tilbageværende risici, som de indførte kontroller ikke har afhjulpet tilstrækkeligt. Forvaltningsmyndigheden bør yde en indsats mod svig, der står i forhold til de specifikke risici, og som er skræddersyet til de specifikke situationer i forbindelse med udbetaling af fondenes midler inden for et bestemt program eller en bestemt region. Når en sådan risikovurdering og de tilknyttede risikoreducerende kontroller er iværksat på systemniveau, bør forvaltningsmyndighederne fokusere på specifikke situationer, der kan opstå under gennemførelsen af operationer, ved at videreudvikle specifikke indikatorer for svig (advarselstegn) og ved at sikre effektivt samarbejde og effektiv koordination mellem forvaltningsmyndigheden, revisionsmyndigheden og efterforskningsenheder. Kommissionen bistår også medlemsstaterne ved at tilbyde et særligt risikovurderingsværktøj, ARACHNE, der kan hjælpe dem med at identificere, forebygge og afsløre risikobehæftede operationer, projekter, støttemodtagere og kontrakter/kontrahenter, og som vil have en præventiv virkning.

Den egenvurdering af risikoen for svig, som Kommissionen foreslår, er enkel, logisk og praktisk og er baseret på følgende fem metodiske trin:

1. kvantificering af risikoen for, at en bestemt type svig opstår, ved at vurdere indvirkning og sandsynlighed (bruttonisiko)
2. vurdering af effektiviteten af de kontroller, der allerede er indført for at reducere bruttonisikoen

3. vurdering af nettorisikoen under hensyntagen til effekten af de nuværende kontroller og deres effektivitet, dvs. den aktuelle situation (den tilbageværende risiko)
4. vurdering af effekten af de planlagte risikoreducerende kontroller på nettorisikoen (den tilbageværende nettorisiko)
5. definition af målrisikoen, dvs. det risikoniveau, som forvaltningsmyndigheden anser for at være acceptabelt, når alle kontroller fungerer effektivt.

Endelig agter Kommissionen efter behov at yde målrettet støtte og dermed hjælpe medlemsstaterne, når de skal gennemføre artikel 125, stk. 4, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser og denne vejledning.

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

I henhold til finansforordningens artikel 59, stk. 2, skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger, herunder lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at beskytte Unionens finansielle interesser, navnlig for at forebygge, opdage og korrigere uregelmæssigheder og svig.

Forordningen om fælles bestemmelser omhandler specifikke krav med hensyn til medlemsstaternes ansvar for at forebygge svig. Denne vejledning om risikostyring af svig er rettet til forvaltningsmyndigheder og revisionsmyndigheder med tilknytning til Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden, Den Europæiske Socialfond (ESF) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EMFF).

I tillæg til artikel 72, litra h), i forordningen om fælles bestemmelser, som fastsætter, at forvaltnings- og kontrolsystemerne skal omfatte forebyggelse, afsløring og korrektion af uregelmæssigheder, herunder svig, og inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb, inkl. eventuelle morarenter, fastsætter artikel 125, stk. 4, litra c), i samme forordning, at forvaltningsmyndigheden skal indføre **effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici**.

Der skal være tilstrækkelig styring af risici for svig og korruption. Forvaltningsmyndighederne skal vise, at ethvert forsøg på at begå svig med EU-budgettet er uacceptabelt og ikke vil blive tolereret. Bekæmpelse af svig – herunder årsager hertil og konsekvenser heraf – er en betydelig udfordring for enhver ledelse, idet svig netop er tilrettelagt for at undgå afsløring. Forvaltningsmyndighederne bør også være opmærksomme på Transparency Internationals *Corruption Perception Index*¹ og EU's rapport om bekæmpelse af korruption, som Kommissionen² har udarbejdet, når de vurderer, i hvilket omfang miljøet omkring operationerne er eksponeret for potentiel korruption og svig.

Potentialet for svig må ikke ignoreres, og det bør betragtes som et sæt risici, der skal styres tilstrækkeligt på samme måde som andre forretningsrisici eller potentielt

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

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg af 6. juni 2011 – Bekæmpelse af korruption i EU (KOM(2011)308 endelig).

negative hændelser. Risikoen for svig kan derfor vurderes ved hjælp af eksisterende risikostyringsprincipper og -værktøjer. Robuste kontrolsystemer, der gennemføres effektivt, kan reducere risikoen for svig, men de kan ikke fuldstændigt eliminere risikoen for, at svig opstår. Forvaltningsmyndighederne bør først og fremmest målrettet tage fat om de vigtigste risici for svig. Under hensyntagen til de høje omkostninger, som svig og korruption kan have for omdømmet, skal de – ud over de grundlæggende krav – være bevidste om, at den samlede gevinst ved yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af svig altid skal overstige de samlede udgifter (proportionalitetsprincippet).

For at vurdere indvirkningen af og sandsynligheden for en potentiel risiko for svig, der kan skade EU's finansielle interesser, anbefaler Kommissionen, at forvaltningsmyndighederne anvender værktøjet til risikovurdering for svig i **bilag 1**. Vurderingen bør udføres af et egenvurderingsteam, der sammensættes af forvaltningsmyndigheden³. Listen over anbefalede, men ikkebindende risikoreducerende kontroller, som forvaltningsmyndigheden kan iværksætte for at imødegå eventuelle tilbageværende risici, er angivet i **bilag 2**. Disse proportionale foranstaltninger kan medvirke til yderligere at reducere eventuelle tilbageværende risici, der identificeres i forbindelse med egenvurderingen, men som de nuværende kontroller endnu ikke har afhjulpet.

I **bilag 3** findes der en skabelon til en erklæring om en politik for bekæmpelse af svig, der med fordel kan anvendes af forvaltningsmyndigheder, som ønsker at formulere deres program til bekæmpelse af svig i en politisk erklæring, der formidler deres officielle holdning – både internt og eksternt – med hensyn til svig og korruption.

Som supplement til denne vejledning yder Kommissionen vejledning til revisionsmyndigheder, når de skal kontrollere det arbejde, der er udført af forvaltningsmyndigheder i forbindelse med risikovurderingen for svig og de foranstaltninger, der er gennemført for at reducere risikoen for svig. Tjeklisterne i **bilag 4** kan anvendes i forbindelse med de systemrevisioner, der skal udføres af revisionsmyndigheder i henhold til artikel 127 i forordningen om fælles bestemmelser. De anvendes i forbindelse med Kommissionens egen risikovurdering, og de kan med fordel bruges i forbindelse med rapporten og udtalelsen fra det uafhængige revisionsorgan, der er ansvarligt for at vurdere forvaltnings- og kontrolsystemet på baggrund af udpegelsen af forvaltningsmyndigheder omhandlet i artikel 124, stk. 2, i forordningen om fælles bestemmelser.

1.2. En proaktiv, struktureret og målrettet tilgang til styring af risikoen for svig

Det vedlagte praktiske værktøj til egenvurdering af risikoen for svig har især fokus på de situationer, hvor de centrale processer i programgennemførelsen er mest åbne for bedragerisk manipulation, der begås af enkeltpersoner eller organisationer, herunder organiseret kriminalitet, vurderingen af sandsynligheden for og alvoren af sådanne situationer, og hvad forvaltningsmyndigheden i øjeblikket gør for at håndtere dem. Værktøjet er målrettet mod tre udvalgte centrale processer, der er mest eksponeret for specifikke risici for svig:

³ Hvis der er tale om europæisk territorialt samarbejde, bør risikovurderingen omfatte risici for svig i hele programområdet, og det bør sikres, at der indføres effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig, eftersom forvaltningsmyndighederne har ansvaret for alle funktioner.

- udvælgelse af ansøgere
- gennemførelse og kontrol af operationer
- attestering og betalinger.

Det endelige resultat af risikovurderingen for svig er identifikationen af de specifikke risici, hvor det efter egenvurderingen konkluderes, at den nuværende indsats for at reducere sandsynligheden for eller indvirkningen af den potentielt svigagtige aktivitet til et acceptabelt niveau ikke er tilstrækkelig. Denne vurdering udgør derefter grundlaget for at afhjælpe manglerne. Det sker ved at vælge effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig på listen over anbefalede risikoreducerende kontroller. I nogle tilfælde konkluderes det, at der er taget hånd om de fleste tilbageværende risici, og at der derfor kun er behov for få, hvis nogen, yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af svig. I alle vurderingsscenarier forventes det, at forvaltningsmyndigheden kan underbygge sine konklusioner.

2. DEFINITIONER

Denne risikovurdering omfatter kun specifikke risici for svig og ikke uregelmæssigheder. **Effektiv risikovurdering kan dog have betydning for forebyggelsen og afsløring af uregelmæssigheder**, der generelt opfattes som en bredere kategori end svig.

Svig adskiller sig fra uregelmæssighed ved at indeholde elementet forsætlig adfærd⁴.

2.1. Definition af begrebet uregelmæssighed

I forbindelse med Rådets forordning (EF) nr. 2988/95 af 18. december 1995⁵ om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser er uregelmæssighed et bredt begreb, der dækker både forsætlige og uforsætlige uregelmæssigheder begået af økonomiske aktører.

I artikel 1, stk. 2, i forordning (EF) nr. 2988/95⁵ defineres "**uregelmæssighed**" således:

"enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, 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".

2.2. Definition af begrebet svig i traktaten

⁴ Bevæggrundene for svigagtig adfærd er omhandlet i COCOF 09/0003/00 af 18.2.2009 - Orienterende note om indikatorer for svig for EFRU, ESF og SF.

⁵ EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

I konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af EF's finansielle interesser⁶ defineres "**svig**", for så vidt angår udgifter, som enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende:

"- anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, der medfører uretmæssig oppebærelse eller tilbageholdelse af midler hidrørende fra De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller fra budgetter, der forvaltes af eller for De Europæiske Fællesskaber

- manglende indberetning af en oplysning ved tilsidesættelse af en specifik oplysningspligt, med samme følge

- uretmæssig anvendelse af sådanne midler til andre formål end dem, de oprindeligt var bevilget til".

2.3. Definition af korrupsion

En bred definition af korrupsion, der anvendes af Kommissionen, er misbrug af en (offentlig) position for at opnå personlig vinding. Korrupte betalinger muliggør mange andre typer svig såsom falske fakturaer, opdagede udgifter eller manglende opfyldelse af kontraktspesifikationer. Den mest almindelige form for korrupsion er korrupte betalinger eller andre fordele: En modtager (passiv korrupsion) tager imod en bestikkelse fra en giver (aktiv korrupsion) til gengæld for en ydelse.

3. EGENVURDERING AF RISIKO FOR SVIG

3.1. Værktøjet

Værktøjet til risikovurdering for svig i **bilag 1** skal først og fremmest gøre det lettere for forvaltningsmyndigheden at foretage egenvurdering af virkningen af og sandsynligheden for, at der opstår specifikke scenarier for svig. De specifikke risici for svig, der skal vurderes, er identificeret ud fra viden om tidligere tilfælde af svig, der er forekommet under samhørighedspolitikken, samt almindelige og tilbagevendende svigagtige tiltag. I værktøjet er der med andre ord allerede indsat et sæt anerkendte specifikke risici. Andre kendte risici for det specifikke program eller den specifikke region, der er omfattet af en vurdering, tilføjes af egenvurderingsteamet (se afsnit 3.2 nedenfor).

Vejledningen i bilag 1 indeholder en detaljeret beskrivelse af, hvordan man indsætter data i værktøjet til risikovurdering for svig.

Værktøjet dækker sandsynligheden for og indvirkningen af specifikke og almindeligt anerkendte risici for svig, der især er relevante for de centrale processer:

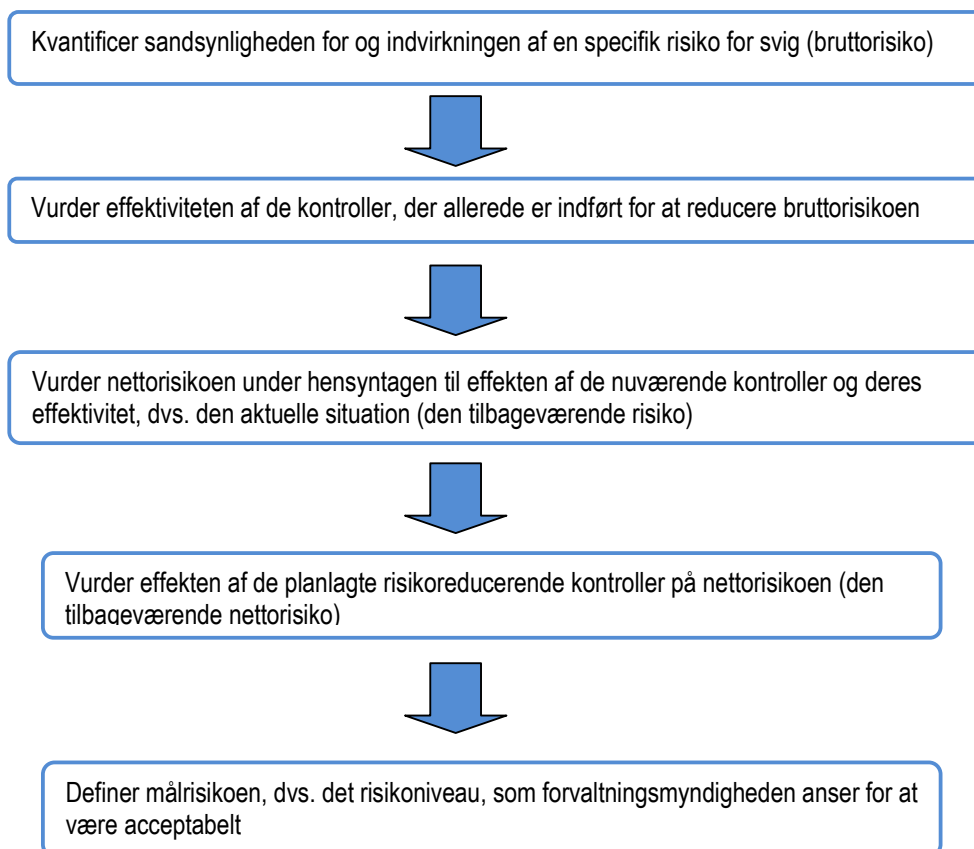
- udvælgelse af ansøgere (ark 1 i regnearket)
- støttemodtagernes projektgennemførelse med fokus på offentlige indkøb og lønomkostninger (ark 2)
- forvaltningsmyndighedernes attestering af omkostninger og betalinger (ark 3).

⁶ EFT C 316 af 27.11.1995, s. 49.

Hvert afsnit indledes med en forside med de specifikke risici, der er relevante for afsnittet.

Forvaltningsmyndigheden bør endvidere vurdere de generelle risici for svig i forbindelse med de offentlige indkøbskontrakter, den forvalter direkte, f.eks. i forbindelse med indkøb af teknisk bistand (ark 4). Hvis forvaltningsmyndigheden ikke foretager offentlige indkøb, der nødvendiggør en risikovurdering for svig, skal afsnit 4 ikke udfyldes.

Proceduren for denne risikovurdering for svig består af **fem hovedtrin**:



For hver af de specifikke risici er det overordnede formål at vurdere "bruttonisikoen" for, at særlige scenarier for svig opstår, og derefter identificere og vurdere effektiviteten af de kontroller, der allerede er iværksat for at reducere risikoen for, at sådan svig opstår eller ikke afsløres. Derved fås "nettonisikoen", der bør bruges som udgangspunkt for en intern handlingsplan, hvis den tilbageværende risiko er betydelig eller kritisk, med det formål at forbedre kontrollerne og yderligere reducere medlemsstatens eksponering for negative følger (dvs. om nødvendigt indføre yderligere effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig – se listen over anbefalede risikoreducerende kontroller⁷ i **bilag 2**).

⁷ Disse er **ikkebindende forslag** til yderligere kontroller med henblik på at reducere den tilbageværende risiko.

3.2. Sammensætning af egenvurderingsteamet

Afhængigt af programmets størrelse og forvaltningsmyndigheden udføres hver gennemførelsesproces muligvis af forskellige afdelinger inden for forvaltningsmyndigheden. De mest relevante aktører bør deltage i vurderingen, så den gennemføres så ærligt og præcist som muligt, og så den kan udføres på en effektiv og lempelig måde. Vurderingsteamet kan derfor bestå af medarbejdere fra forskellige afdelinger i forvaltningsmyndigheden med forskellige ansvarsområder, herunder udvælgelse af operationer, skrivebordskontrol, kontrol på stedet og godkendelse af betalinger, og repræsentanter fra attesteringsmyndigheden (CA) og de gennemførende organer. Forvaltningsmyndigheder kan overveje at inddrage koordineringstjenesterne for bekæmpelse af svig (AFCOS) eller andre specialiserede organer, der kan tilføre en særlig ekspertise inden for bekæmpelse af svig til vurderingsprocessen.

Da revisionsmyndigheden skal revidere den gennemførte risikovurdering, bør den ikke være med til at fastlægge niveauet for risikoeksponering, men den kan deltage i vurderingsprocessen som rådgiver eller observatør.

Af indlysende grunde bør egenvurderingen ikke outsources, da den kræver et indgående kendskab til både forvaltningen, kontrolsystemet og programmets støttemodtagere.

3.3. Hyppighed af egenvurdering

Overensstemmelse med kravene til passende procedurer for iværksættelse af effektive og proportionale procedurer til bekæmpelse af svig er for det første et af kriterierne for udpegelse af forvaltningsmyndigheder.

Værktøjet bør generelt gennemføres fuldt ud hvert år eller hvert andet år. Hyppigere gennemgang af projektstatus i forhold til handlingsplaner vedrørende yderligere kontroller, der er indført, ændringer af risikomiljøet og vurderingsresultaternes fortsatte overensstemmelse kan dog være påkrævet (f.eks. via ledelsesmøder). Hvis niveauet af identificerede risici er meget lavt, og der ikke blev rapporteret tilfælde af svig i løbet af det foregående år, kan forvaltningsmyndigheden beslutte kun at gennemgå sin egenvurdering hvert andet år. Hvis der opstår nye tilfælde af svig eller væsentlige ændringer i forvaltningsmyndighedens procedurer og/eller medarbejdere, bør de formodede svagheder i systemet og relevante dele af egenvurderingen straks gennemgås.

4. VEJLEDNING OM MINIMUMSKRAV TIL EFFEKTIVE OG PROPORTIONALE FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF SVIG

Dette afsnit indeholder en generel vejledning om de principper og metoder, som forvaltningsmyndigheden bør anvende i forbindelse med bekæmpelse af svig. For den enkelte risiko, der identificeres i risikovurderingen for svig, indeholder **bilag 2** de anbefalede ikkebindende risikoreducerende kontroller, der kan iværksættes for at reducere risiciene til et acceptabelt niveau.

Minimumsstandarderne i dette kapitel, som forvaltningsmyndighederne bør overholde, vedrører proceduren for bekæmpelse af svig.

Hvis svig skal bekæmpes effektivt, anbefaler Kommissionen, at forvaltningsmyndigheden udvikler en struktureret tilgang til bekæmpelsen. Der er fire centrale elementer i proceduren til bekæmpelse af svig: forebyggelse, afsløring, korrektion og retsforfølgelse. Kombinationen af en grundig risikovurdering for svig, hensigtsmæssige forebyggende og opklarende forholdsregler samt koordinerede og rettidige undersøgelser udført af kompetente myndigheder kan reducere risikoen for svig betydeligt og kan have en afskrækkende virkning mod svig.

4.1. Politik for bekæmpelse af svig

Mange organisationer bruger politikker for bekæmpelse af svig til at oplyse om deres indsats for at bekæmpe og håndtere svig. En sådan politik skal være enkel og med et tydeligt fokus, og den bør omfatte følgende emner:

- strategier for udvikling af en kultur mod svig
- uddelegering af ansvar for håndtering af svig
- mekanismer til indberetning af mistanke om svig
- samarbejde mellem de forskellige aktører.

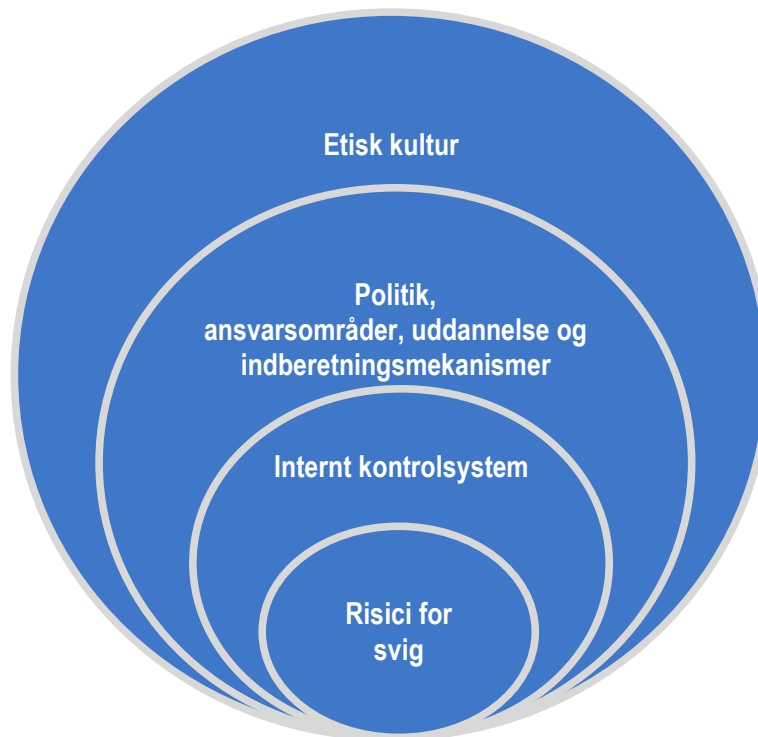
Denne politik bør være synlig i organisationen (uddeles til alle nye medarbejdere og tilgængelig på intranettet), og det skal være helt klart for medarbejderne, at den gennemføres aktivt. Det kan ske via regelmæssige meddelelser om sager vedrørende svig og resultaterne af undersøgelser om svig. Se den foreslåede skabelon til en politik for bekæmpelse af svig i **bilag 3**. Det er en skabelon til en erklæring om en politik for bekæmpelse af svig, som med fordel kan anvendes af forvaltningsmyndigheder, der ønsker at gå ud over standardkravene i lovgivningen, og som ønsker at formalisere og formidle deres officielle holdning – både internt og eksternt – med hensyn til svig og korruption.

4.2. Forebyggelse

Hvis forvaltningsmyndigheden viser en tydelig vilje til at bekæmpe svig og korruption, styrker bevidstheden om de forebyggende og afslørende kontroller og konsekvent indberetter sager til de kompetente myndigheder med henblik på videre efterforskning og sanktioner, sender det et klart signal til alle, der kunne tænkes at omgå reglerne, og kan medvirke til at ændre adfærd og holdninger til svig.

På baggrund af problemerne med at bevise svigagtig adfærd og udbedre skader på omdømme er det generelt bedst, hvis svigagtig adfærd forebygges, så man undgår at skulle behandle hændelsen efterfølgende. Teknikkerne til forebyggelse drejer sig som ofte om at reducere mulighederne for at begå svig. Ofte indføres et effektivt internt kontrolsystem kombineret med en proaktiv, struktureret og målrettet risikovurdering for svig, men omfattende uddannelse og bevidstgørelse samt udvikling af en "**etisk kultur**" kan også bruges til at bekæmpe potentielle "undskyldninger" for svigagtig adfærd.

Svig forebygges mest effektivt ved at indføre et effektivt internt kontrolsystem, der opbygges og gennemføres på en måde, der står i rimeligt forhold til de risici, der identificeres under risikovurderingen. En organisation bør imidlertid også tilstræbe at skabe det rette miljø og den rette kultur, som kan virke demotiverede i forhold til potentiel svigagtig adfærd.



4.2.1. *Etisk kultur*

En kultur mod svig er nøglen til både at afskrække potentielle bedragerere og til at maksimere medarbejdernes vilje til at bekæmpe svig inden for forvaltningsmyndigheden. En sådan kultur kan etableres ved at kombinere specifikke foranstaltninger og politikker mod svig, som det illustreres i den anden cirkel i diagrammet ovenfor og forklares mere detaljeret nedenfor, men også ved at indføre mere generelle mekanismer og handlingsmønstre:

- **Mission statement** – en klar erklæring, der er synlig for alle interne og eksterne aktører, og som udtrykker, at forvaltningsmyndigheden tilstræber de højest mulige etiske standarder
- **Udmelding fra toppen** – mundtlig eller skriftlig meddelelse fra den øverste ledelse i forvaltningsmyndigheden om, at der forventes den højest mulige standard for etisk adfærd blandt medarbejdere og støttemodtagere (sidstnævnte kan ske via skrivelser om tilskudstilsagn og tilskudscontrakter)
- **Adfærdskodeks** – en entydig etisk adfærdskodeks, som alle medarbejdere rutinemæssigt bekræfter, at de vil overholde, og som f.eks. omhandler:
 - interessekonflikter – forklaring, krav og procedurer for indberetning
 - politik for gaver og repræsentation – forklaring og medarbejdernes ansvar for overensstemmelse
 - fortrolige oplysninger – forklaring og medarbejdernes ansvar
 - krav til indberetning af mistanke om svig.

Medarbejderne skal med andre ord overholde principper, som f.eks. integritet, objektivitet, ansvarlighed og ærlighed.

4.2.2. Ansvarsfordeling

Inden for forvaltningsmyndigheden bør der være en tydelig fordeling af ansvaret for at etablere forvaltnings- og kontrolsystemer, der overholder EU-kravene, og for at kontrollere, at disse systemer fungerer effektivt med henblik på at forebygge, afsløre og korrigere svig. Det vil sikre, at alle aktører fuldt ud forstår deres ansvar og forpligtelser, og at det formidles både internt og eksternt til alle potentielle støttemodtagere under programmet, at organisationen har en koordineret tilgang til bekæmpelse af svig.

4.2.3. Uddannelse og oplysning

Formel uddannelse og oplysning integreres i organisationens overordnede risikostyringsstrategi alle de steder, hvor det er nødvendigt. Alle medarbejdere kan med fordel uddannes i både teoretiske og praktiske emner – både for at styrke bevidstheden om forvaltningsmyndighedens kultur mod svig og for at hjælpe dem med at identificere og reagere over for mistanke om tilfælde af svig. Uddannelsen kan f.eks. politikken for bekæmpelse af svig, specifikke roller og ansvarsområder samt indberetningsmekanismer.

Medarbejdernes bevidsthed kan også øges ved hjælp af mere uformelle metoder, som f.eks. nyhedsbreve, plakater, intranetsider, eller det kan være et punkt på dagsordenen for gruppemøder.

4.2.4. Interne kontrolsystemer

Det stærkeste forsvar mod potentiel svig er et internt kontrolsystem, der er velstruktureret og gennemføres konsekvent, hvor kontrollerne er målrettet mod en effektiv reduktion af de identificerede risici.

Forvaltningskontrollen skal gennemføres omhyggeligt, og de tilknyttede kontroller på stedet skal være risikobaserede og gennemføres i det nødvendige omfang. **Sandsynligheden for at afsløre potentielle tilfælde af svig stiger med grundige forvaltningskontroller.** Medarbejdere, der arbejder med forvaltningsmyndighedskontroller ved skrivebordet og på stedet, skal have kendskab til Kommissionens vejledninger og nationale vejledninger om indikatorer for svig (se nedenfor).

4.2.5. Dataanalyser og ARACHNE-værktøjet

Dataindsamling, -lagring og -analyse bliver stadig mere avanceret, og det giver nye muligheder i kampen mod svig. Inden for rammerne af og under hensyntagen til lovgivningen i de enkelte medlemsstater kan der på dette niveau gennemføres dataanalyser, og dermed kan risikovurderingsprocessen forbedres, der kan gennemføres krydstjek af data med andre organisationer i den offentlige eller private sektor (f.eks. skattemyndigheder, statslige myndigheder eller kreditkontrolmyndigheder), og potentielle højrisikosituationer kan opdages, allerede inden midlerne bevilges.

I forbindelse med kampen mod svig (og uregelmæssigheder) tilbyder Kommissionen forvaltningsmyndigheder et særligt data mining-værktøj, kaldet ARACHNE, som kan bruges til at identificere projekter, hvor der er risiko for svig, interessekonflikter og uregelmæssigheder. ARACHNE er et

værktøj til risikovurdering, som kan forbedre effektiviteten ved projektudvælgelse, forvaltningskontrol og revision, og som kan hjælpe med at identificere, forebygge og afsløre svig. Det er udviklet af Kommissionen, og det er især velegnet til at identificere og vurdere risici for svig inden for fondene, herunder i forbindelse med offentlige indkøb, et område, der er særlig udsat for svig og uregelmæssigheder, som f.eks. samordning af tilbud.

Kommissionen indgav via Kontoret for Databeskyttelse den 17. maj 2013 den krævede anmeldelse med henblik på forudgående kontrol i forbindelse med behandling af personoplysninger til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, som efter en omhyggelig gennemgang af det relevante retsgrundlag den 17. februar 2014 udtalte sig positivt om ARACHNE's overensstemmelse med retningslinjerne i Rådets forordning (EF) nr. 45/2001⁸. Udtalelsen omfattede betragtninger om behandling af særlige kategorier af data for at sikre deres nødvendighed, proportionalitet og kvalitet. Andre anbefalinger vedrørte mulighederne for tilbagemelding med henblik på at sikre dataenes rigtighed, forholdsregler for at sikre høj datakvalitet, ad hoc-analyse af dataoverførsler til OLAF og Revisionsretten, sletning af data efter et rimeligt tidsrum og oplysninger til registrerede. Alle disse betragtninger og anbefalinger analyseres omhyggeligt med henblik på deres iværksættelse af Kommissionen.

Kommissionen betragter korrekt anvendelse af ARACHNE som en god praksis i indsatsen for at identificere advarselstegn og målrette foranstaltninger til bekæmpelse af svig, og det bør tages i betragtning, når egnetheden af de indførte forebyggende og afslørende kontroller vurderes. Værktøjet indføres gradvist i 2014 i alle de medlemsstater, der vælger at gennemføre det for at forbedre deres forvaltningskontrol af risiko for svig. I modsætning til en standardtilgang vil der sandsynligvis blive truffet forskellige valg i denne forbindelse fra medlemsstat til medlemsstat og endda inden for forskellige programmer/regioner i en medlemsstat, idet den faktiske situation med hensyn til svig, der er afsløret og rapporteret til Kommissionen, også varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, som det fremgår af tallene i den seneste rapport om beskyttelse af EU's finansielle interesser⁹.

4.3. Afsløring og indberetning

Forebyggelse kan ikke sikre absolut beskyttelse mod svig, og derfor har forvaltningsmyndigheden brug for systemer, der rettidigt kan afsløre svigagtig adfærd. Sådanne metoder omfatter analytiske procedurer, som kan fremhæve uregelmæssigheder (f.eks. data mining-værktøjer, som f.eks. ARACHNE), robuste indberetningsmekanismer og løbende risikovurdering.

En stærk etisk kultur og et forsvarligt internt kontrolsystem kan ikke sikre absolut beskyttelse mod bedragerere. En strategi for bekæmpelse af svig skal derfor tage højde for, at der fortsat vil forekomme tilfælde af svig, for hvilke der følgelig skal udvikles og gennemføres en række foranstaltninger til afsløring af svig.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

⁹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Bekæmpelse af svig – Årsrapport 2012. COM(2013)548 final, 24.7.2013.

4.3.1. Udvikling af en hensigtsmæssig indstilling

Forvaltningsmyndigheden kan f.eks. håndtere risici for svig ved hjælp af specialiserede og målrettede afslørings teknikker, der gennemføres af udvalgte personer. Alle, der arbejder med finansiering under strukturfondene, kan desuden medvirke til at afsløre potentielt svigagtig adfærd og deltage i den resulterende opfølgning. Dette nødvendiggør udviklingen af en hensigtsmæssig indstilling. Der bør opfordres til en sund skeptisk indstilling sammenholdt med en aktuel bevidsthed om, hvad der kan være tegn på potentiel svig.

4.3.2. Indikatorer for svig (advarselstegn)

Indikatorer for svig er mere specifikke tegn eller advarselstegn på, at der foregår svigagtige aktiviteter, som kræver omgående reaktion med henblik på at afklare, om videre handling er påkrævet.

Indikatorer kan også være specifikke i forhold til de aktiviteter, der hyppigt finder sted under strukturfondsprogrammer, som f.eks. offentlige indkøb og lønomkostninger. Til dette formål har Kommissionen udarbejdet følgende vejledninger til medlemsstaterne:

- *COCOF 09/0003/00 af 18.2.2009 - Orienterende note om indikatorer for svig for EFRU, ESF og SF*
- *OLAF Compendium med anonymiserede sager – strukturforanstaltninger*
- *OLAF Praktisk vejledning om interessekonflikter*
- *OLAF Praktisk vejledning om afsløring af forfalskede dokumenter*

Disse publikationer skal læses omhyggeligt, og indholdet skal distribueres til alle de medarbejdere, der har arbejdsfunktioner, hvor de kan påvise en sådan adfærd. Især medarbejdere, der er involveret i gennemgangen af støttemodtagernes aktiviteter, som f.eks. medarbejdere, der både foretager skrivebordskontrol, kontrol på stedet eller andre kontrolbesøg, skal have kendskab til disse indikatorer.

4.3.3. Indberetningsmekanismer

Etablering og oplysning om klare indberetningsmekanismer er et centralt element i både forebyggelses- og afsløringsindsatsen. Disse mekanismer skal lette indberetningen af både mistanker om svig og også forskellige svagheder ved kontrollen, der kan øge forvaltningsmyndighedens eksponering for svig. Forvaltningsmyndigheder skal have klare indberetningsmekanismer, der sikrer **tilstrækkelig koordination af foranstaltninger til bekæmpelse af svig med revisionsmyndigheden og kompetente efterforskningsmyndigheder i medlemsstaten**, herunder myndigheder, der bekæmper korruption.

Indberetning til Kommissionen af resultaterne af effektive foranstaltninger til bekæmpelse af svig og tilfælde, hvor der er mistanke om svig, indgår i den årlige sammenfattende rapport og ledelsesudtalelse fra forvaltningsmyndigheden. Den årlige kontrolrapport fra revisionsmyndigheden indeholder også et afsnit om mistanke om svig i løbet af året.

Formidling af disse indberetningsmekanismer til medarbejderne og uddannelse heri skal sikre, at de:

- ved, hvem de skal indberette mistanke om svigagtig adfærd eller kontrol til
- har tillid til, at ledelsen reagerer på disse mistanker
- har tillid til, at de trygt kan foretage indberetningen, og at organisationen ikke tolererer nogen form for repressalier mod en medarbejder, der indberetter mistanker.

Mistanker om svig skal indberettes til OLAF af den myndighed, der er udpeget af medlemsstaten i overensstemmelse med artikel 122 i forordningen om fælles bestemmelser. Endelig skal støttemodtagerne oplyses om, hvordan de kan henvende sig til OLAF med eventuelle oplysninger¹⁰.

4.4. Efterforskning, korrektion og retsforfølgelse

Når der er rejst mistanke om svig, og mistanken er korrekt indberettet, skal forvaltningsmyndigheden overføre sagen til den kompetente myndighed i medlemsstaten med henblik på efterforskning og sanktioner, herunder evt. antikorrupsionsmyndigheder, og underrette OLAF.

Forvaltningsmyndigheden skal også foretage en omhyggelig og kritisk gennemgang af alle tilknyttede interne kontrolsystemer, der kan have eksponeret organisationen potentielt eller påvist svig.

Når et tilfælde af potentiel svig er blevet afsløret og indberettet i overensstemmelse med interne krav og EU-krav, så det kompetente organ kan vurdere, om en efterforskning skal indledes, følger også inddrivelse og retsforfølgelse.

4.4.1. Inddrivelse og retsforfølgelse

Forvaltningsmyndigheder og attesteringsmyndigheder skal inddrive uberettiget udbetalte beløb fra støttemodtagere, og de skal derfor sikre sig, at de har iværksat effektive procedurer til opfølgning af inddrivelse af EU-midler, der er brugt svigagtigt. Disse procedurer skal også være tydelige i de tilfælde, hvor der skal føres civile retssager og straffesager. **Sådanne sanktioner og synligheden heraf er vigtige afskrækkelsesmidler over for potentielle bedragerere**, og forvaltningsmyndigheden skal derfor arbejde målrettet for sikre dette.

4.4.2. Opfølgning

Når de kompetente myndigheder har afsluttet deres efterforskning af svig, eller sagen er blevet overført til de relevante myndigheder, skal der foretages en gennemgang af alle processer, procedurer eller kontroller i forbindelse med det potentielle eller påviste tilfælde af svig. Gennemgangen skal foretages

¹⁰ COCOF 09/0003/00 af 18.2.2009 - Orienterende note om indikatorer for svig for EFRU, ESF og SF indeholder også oplysninger om indberetningsmekanismer.

objektivt og selvkritisk og bør føre til klare konklusioner om formodede svagheder og nye erfaringer med angivelse af handlingsplan, ansvarlige personer og tidsfrister. Dette arbejde bør også indgå i den efterfølgende gennemgang af egenvurderingen, som angivet i afsnit 3.3 ovenfor.

Der skal sikres et fuldt samarbejde med efterforskere, politi og retsvæsen, især gennem sikker opbevaring af sagsakter og korrekt overdragelse i tilfælde af personaleudskiftninger.

5. REVISIONSMYNDIGHEDENS REVISION AF FORVALTNINGSMYNDIGHEDENS RISIKOVURDERING FOR SVIG OG FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF SVIG

5.1. Tjekliste for revisionsmyndigheder

Et forslag til en tjekliste, som revisionsmyndigheden kan bruge ved revisionen af forvaltningsmyndighedernes (og de formidlende organers) overensstemmelse med artikel 125, stk. 4, litra c), i forordningen om fælles bestemmelser, findes i **bilag 4**. Forvaltningsmyndigheden kan også bruge den i forbindelse med sin systemrevision.

Endvidere kan den benyttes af det uafhængige organ, der varetager vurderingen af forvaltnings- og kontrolsystemet i forbindelse med udpegelser i henhold til artikel 124, stk. 2, i forordningen om fælles bestemmelser.

5.2. Hyppighed af revisionsmyndighedens kontrol

Når revisionsmyndigheden reviderer effektiviteten af forvaltnings- og kontrolsystemerne, skal den kontrollere, at forvaltningsmyndigheden har gennemført foranstaltningerne til bekæmpelse af svig så tidligt som muligt i programperioden¹¹. Afhængigt af resultaterne af denne revision og af det identificerede miljø med risiko for svig skal der gennemføres opfølgende revisioner så ofte som nødvendigt. I nogle tilfælde kan det indebære årlige opfølgende revisioner, afhængigt af alvoren af mistanken om svig i forbindelse med det enkelte program. Også her anbefales en målrettet og afpasset (risikorelateret) tilgang. Konklusionerne anføres i revisionsmyndighedens årlige kontrolrapport.

Som et led i systemrevisionerne skal revisionsmyndigheden ligeledes systematisk gennemgå de formidlende organers gennemførelse af effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig.

¹¹ I forbindelse med europæisk territorialt samarbejde, hvor én revisionsmyndighed ikke kan gennemføre det alene, bør en gruppe af revisorer bistå revisionsmyndigheden.