



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

Direktorat D Politik
Kontor D.2 Forebyggelse af svig

Retningslinjer for nationale strategier til bekæmpelse af svig for europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF)

Udviklet af en arbejdsgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne og ledet og koordineret af Kontoret for forebyggelse af svig, indberetning 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 lovramme.

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

NB

Dette dokument er ikke bindende for medlemsstaterne, og det pålægger ikke nationale myndigheder nye regler eller forpligtelser. Det omhandler god praksis, er rent vejledende og kan ikke bruges som et retligt eller normativt grundlag for revision eller undersøgelser.

Sammenfatning

Disse retningslinjer blev udarbejdet i fællesskab af eksperter fra medlemsstaterne, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og de af Kommissionens tjenestegrene, der er ansvarlige for europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF). Formålet med at arbejde på denne måde er at få udviklet samarbejdet mellem og inddraget de nationale myndigheder og Kommissionens tjenestegrene inden for rammerne af Gruppen til Bekæmpelse af Svig under COCOLAF¹ og at få udarbejdet en praktisk vejledning, som medlemsstaterne kan anvende som benchmark, administrativt værktøj, vejledning og støtte til at styrke deres foranstaltninger/strategier til bekæmpelse af svig.

Den retlige ramme for 2014-20 kræver af medlemsstaterne, at de skal udvikle foranstaltninger til bekæmpelse af svig i forbindelse med forvaltningen af EU-midler. Det anbefales medlemsstaterne, at de indarbejder disse foranstaltninger i en national strategi til bekæmpelse af svig for ESIF, således at der kan opnås en ensartet og effektiv praksis, især hvis deres organisatoriske strukturer er decentraliserede.

Medlemsstaterne kan naturligvis vælge at opstille en overordnet national strategi til bekæmpelse af svig med indtægter og udgifter fra EU's og nationale budgetter. For øjeblikket har man inden for rammerne af Gruppen til Bekæmpelse af Svig under COCOLAF valgt i første omgang at se på udgifter inden for ESIF som et pilotprojekt. Derfor er det kun dette område, der ses på i denne vejledning.

Under en workshop, hvor der deltog eksperter fra otte forskellige medlemsstater, blev der peget på behovet for at have retningslinjer, der angiver de vigtigste trin under udarbejdelsen af en national strategi til bekæmpelse af svig for ESIF. Det foreliggende dokument er resultatet af deres fælles arbejde.

Der gives her anbefalinger til de nationale enheder til, hvordan de opstiller en sådan strategi for ESIF's vedkommende. Det er ikke bindende for medlemsstaterne, men giver de nationale myndigheder og beslutningstagere en hjælp til at udføre en sådan opgave. De vigtigste trin, man fandt frem til under workshopen, er:

1. Retlig ramme.

Den retlige ramme på både nationalt plan og EU-plan er veludviklet og bliver hele tiden forbedret.

2. Forberedelsesfase.

Dette er en afgørende fase i processen. Der er her tale om to trin: en diagnose af situationen og en vurdering af risikoen for svig. På baggrund heraf kan behovet og områderne for forbedring identificeres.

¹ Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig.

3. Udarbejdelsesfase: fastlæggelse af mål og indikatorer.

Målene vil vise medlemsstaternes køreplan og vision for deres kamp mod svig. Med de hertil knyttede indikatorer vil det kunne vurderes, hvilke fremskridt der gøres.

4. Opstilling af handlingsplanen.

I handlingsplanen defineres det, hvilke tiltag der skal gennemføres for hvert mål, hvilken tjenestegren der skal være ansvarlig herfor, fristen og de hertil knyttede indikatorer. Den vil være det værktøj, med hvilket gennemførelsen af strategien overvåges. Når den er klar, vil den være et vigtigt redskab til at vurdere effektiviteten af strategien med.

5. Evaluering og opdatering af strategien.

Strategien er et dokument under stadig udvikling og der bør ikke sættes nogen tidsfrist herfor. Det kræver, at dokumentet løbende evalueres og opdateres.

Til disse retningslinjer er der knyttet et bilag med et eksempel på en national strategi til bekæmpelse af svig for ESIF. Eksemplet her er snarere deskriptivt end præskriptivt, så det giver medlemsstaterne så meget råderum som muligt til at bygge videre på dokumentet og bringe det på linje med deres retlige rammer, administrative system og generelle forhold.

Der er også vedlagt et diagram som bilag, som giver et hurtigt overblik over hele processen.

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	3
Indledning.....	7
1. Retlige rammer.....	10
2. Forberedende fase.....	12
2.1 Metodologi	12
2.2 Status over den nuværende situation angående foranstaltninger til bekæmpelse af svig.....	14
2.2.1 Hvordan?.....	14
2.2.2 Hvad skal screenes og hvorfor?	15
2.3 Vurdering af risiko for svig.....	19
2.3.1. Generelle elementer til udførelse af en vurdering af risiko for svig	19
2.3.2. Hvilken metodologi skal bruges til vurdering af risiko for svig?	20
2.3.3 Minimumskrav til en god metodologi.....	20
2.3.4 Værktøjer til vurdering af risiko for svig	21
3. Udarbejdelsesfase: fastlæggelse af målene for den nationale strategi til bekæmpelse af svig og af indikatorer til måling af resultaterne af gennemførelsen heraf	24
3.1 Fastlæggelse af målene.....	24
3.1.1 Særlige træk ved målene	24
3.1.2. Periode, hvor strategien skal benyttes	25
3.2 Fastlæggelse af indikatorerne.....	25
4. Opstilling af handlingsplanen.....	27
5. Evaluering og ajourføring af strategien	29
Bilag	31
Bilag 1: Model til en national strategi til bekæmpelse af svig og indholdet heraf	32
Bilag 2: Ordliste	38
Bilag 3: udarbejdelse af en national strategi til bekæmpelse af svig for ESIF: diagram.....	47

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 COCOLAF og gennemføres af en arbejdsgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne og repræsentanter fra OLAF, Generaldirektoratet for Regionalpolitik, Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion samt Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri. De arbejder for et år af gangen om et specifikt emne, som vælges af medlemsstaterne. Emnet for 2014 var "Nationale strategier til bekæmpelse af svig for europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF)".

Denne vejledning er udarbejdet på grundlag af ovennævnte procedure. Hensigten med den er at opnå udveksling af god praksis og give praktiske eksempler, som medlemsstaterne kan anvende, når de opstiller deres nationale strategier til bekæmpelse af svig for ESIF. Der er ikke et krav om, at medlemsstaterne skal opstille en sådan strategi, men det ønsker de måske at gøre.

Ifølge forordningen med fælles bestemmelser for programmeringsperioden 2014-20² skal medlemsstaterne indføre effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici og tage de nødvendige skridt til at forebygge, afsløre og straffe svig og uregelmæssigheder samt tilbagebetale uretmæssigt udbetalte beløb til EU-budgettet. Det kan forekomme hensigtsmæssigt at gå videre end de direkte reguleringsmæssige krav og at indføre disse foranstaltninger til bekæmpelse af svig i en national strategi til bekæmpelse af svig for at sikre en bedre overvågning af kampen mod svig, som skader EU's og medlemsstaternes finansielle interesser.

I 2011 udviklede Europa-Kommissionen en overordnet strategi til bekæmpelse af svig, som skulle beskytte EU's finansielle interesser inden for dens egne tjenester og i forvaltningsorganerne og de decentrale organer. Europa-Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at vedtage strategier til bekæmpelse af svig på nationalt plan.

Ekspertter fra medlemsstaterne har gerne villet dele deres viden og erfaring for med støtte fra OLAF at få udarbejdet denne praktiske vejledning, således at medlemsstaterne har retningslinjer for, hvordan de kan opstille deres egen strategi til bekæmpelse af svig inden for ESIF.

Medlemsstaterne kan naturligvis vælge at opstille en overordnet national strategi til bekæmpelse af svig med nationale indtægter og udgifter i EU's og i nationale budgetter. I mellemtiden har man inden for rammerne af Gruppen til Bekæmpelse af Svig under COCOLAF valgt i første omgang at se på udgifter inden for ESIF som et pilotprojekt. Derfor er det kun dette område, der ses på i denne vejledning.

Med en national strategi til bekæmpelse af svig vil kampen mod svig, der påvirker EU's og nationale budgetter kunne struktureres på medlemsstatsplan. Det vil kunne være med til at:

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 (artikel 125, stk. 4, litra c), og artikel 122, stk. 2).

- identificere 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 og
- sikre inddragelse af alle relevante interessenter, især ved hjælp af bedre aftalte og koordinerede tiltag.

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

I strategien skal der ses på hvert enkelt trin i cyklussen til bekæmpelsen af svig.

Forebyggelse skal behandles som en prioritet af de myndigheder, der står for ledelse, attestering og revision, for at begrænse risiciene for svig. Det skal gøres mere effektivt, og der skal være et tættere samarbejde mellem alle interessenter og en overordnet, bedre koordinering af tiltagene.

Afsløring er et af de kritiske trin, hvor alle interessenter, ledelse og kontrolmyndigheder, herunder revisionsmyndigheder, samt retshåndhævende instanser skal udvise nødvendig omhu og være fremadrettede.

Undersøgelser og retsforfølgning er nært forbundne. For at de kan være effektive skal de have tilstrækkeligt kvalificeret personale, og der skal være et omfattende samarbejde mellem ledelse og kontrolmyndigheder og et godt samarbejde mellem myndighederne. Samarbejdet med andre relevante aktører på EU-plan og nationalt plan er også af stor betydning.

Inddrivelse og sanktioner bør være effektive og blive strengt fulgt op af de relevante administrative og retshåndhævende myndigheder.

Denne praktiske vejledning giver anvisning på:

- en metode til trin for trin at opstille en national strategi til bekæmpelse af svig inden for ESIF
- grundlæggende elementer, der skal indgå i den nationale strategi til bekæmpelse af svig, og
- konkrete elementer, som er baseret på medlemsstaternes samlede erfaring.

OLAF vil gerne takke følgende eksperter for deres bidrag:

Verena Czaby	Østrig	Det føderale ministerium for arbejde, sociale anliggender og forbrugerbeskyttelse
Mirjana Jurić	Kroatien	Finansministeriet, afdelingen for bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig
Željka Knezić		

Joško-Mislav Međeral.

Panagiota Tsirka	Grækenland	EU og nationale subsidier og tilskud, departement for særlige sager, SDOE-hovedkvarterer
Dávid Szeverényi	Ungarn	National skat- og toldforvaltning, afdelingen for koordinering af bekæmpelse af svig - AFCOS
Aiva Avota	Letland	Departementet for revision af EU-fonde, Finansministeriet / AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Premierministerens kontor, departementet for intern revision og undersøgelser
Simona Stanca	Rumænien	Departementet for kampen mod svig - Rumænske AFCOS
Štefan Urbánek	Den Slovakiske Republik	Kontoret for regeringen for Den Slovakiske Republik, afdelingen for kontrol og kamp mod korruption, hovedkontaktsted for OLAF

1. Retlige rammer

Ifølge artikel 301 og 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal EU 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 EU's finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser. Med forbehold af andre bestemmelser i denne traktat skal medlemsstaterne samordne deres optræden med henblik på at beskytte EU's 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.

Ifølge artikel 317 i TEUF skal medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen gennemføre EU-budgettet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Artikel 30-33 i finansforordningen³ gælder for EU's 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 har en definition af begrebet uregelmæssighed og giver 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 kræver, at der er samarbejde og samordning mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser af 26. juli 1995 har en definition af begrebet svig⁴. Forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 indeholder fælles bestemmelser for ESIF for programmeringsperioden 2014-20. Artikel 125, stk. 4, litra c), præciserer, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at indføre effektive og proportionale foranstaltninger til bekæmpelse af svig under hensyntagen til de identificerede risici.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget.

⁴ Denne konvention er for øjeblikket ved at blive revideret for at afspejle de ændringer, der er sket inden for de retlige rammer. Kommissionen har fremlagt et forslag til direktiv fra Europa-Parlamentet og Rådet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (COM(2012) 363 final af 11.7.2012).

Det er national lovgivning, der fastsætter, hvilke administrative sanktioner der kan anvendes, og også hvad der kan betragtes som lovovertrædelser, og hvilke straffe der i så fald kan pålægges. I nogle lande bliver der oprettet særlige tjenester, eller der er særlige tjenester, som får mandat til at undersøge og/eller retsforfølge potentielle tilfælde af svig, som kan skade EU's finansielle interesser (f.eks. DLAF (departementet for kampen mod svig) i Rumænien).

2. Forberedende fase

Den forberedende fase i opstillingen af en national strategi til bekæmpelse af svig er meget afgørende og bør behandles derefter. 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 behandles af alle de interessenter, der er involveret i ESIF. Det vil give et grundlag til at træffe de rette beslutninger, når der skal sættes mål, opstilles indikatorer og skitseres den hertil knyttede handlingsplan.

2.1 Metodologi

I den forberedende fase er der to trin:

- der gøres status over den nuværende situation for at se, hvor de nationale systemer klarer sig godt, og hvor der er behov for forbedring, samt hvilke foranstaltninger til bekæmpelse af svig der allerede er indført, og
- der foretages en vurdering af risikoen for svig.

Denne fase vil blive gennemført ved at: 1) screene den organisatoriske struktur, aktører, foranstaltninger og procedurer, som allerede findes, og 2) foretage en vurdering af risiko for svig.

Hvem skal opstille den nationale strategi til bekæmpelse af svig?

Det er det udpegede nationale organ, der skal opstille den nationale strategi til bekæmpelse af svig i forbindelse med ESIF.

Dette organ skal have:

- et bredt overblik på EU-plan og nationalt plan både over hele ESIF-systemet og de foranstaltninger til bekæmpelse af svig, som allerede findes, og
- beføjelse til at hente den relevante ekspertise hos de forskellige ministerier, myndigheder og organer, som er involveret i anvendelsen af EU-midler, og hos ministerier, myndigheder og organer, som er ansvarlige for finansielle undersøgelser og retsforfølgning.

Det er især vigtigt for medlemsstater, som har et decentralt forvaltningssystem.

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

Den tjeneste, der er ansvarlig for den nationale strategi til bekæmpelse af svig, skal oprette et ekspertteam, som vil være i stand til at yde den rette ekspertise. Dette team skal kunne dække de forskellige trin i cyklussen til bekæmpelse af svig med den viden og erfaring, som det er i besiddelse af.

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

Hvilke myndigheder skal involveres?

Alle de myndigheder, der er ansvarlige for ledelse og gennemførelse, attestering, revision, undersøgelse, retsforfølgning og pålæggelse af sanktioner, skal involveres.

Disse interessenters ekspertise skal dække ledelses-, 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.

Ud over de ovenfor anførte enheder tilrådes det 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.

Teamet, der bliver ansvarligt for proceduren, skal opstille et arbejdsprogram for udarbejdelsen af strategien inden for en nærmere bestemt tidsramme. Det skal sørge for at opnå fuld politisk opbakning hertil.

Hvilken politisk opbakning skal der til?

Da der er så mange forskellige organer, der bliver involveret, vil den eller de tjenester, der bliver ansvarlige for opstillingen af den nationale strategi til bekæmpelse af svig, få brug for fuld politisk opbakning fra regeringen.

2.2 Status over den nuværende situation angående foranstaltninger til bekæmpelse af svig

For at kunne vurdere situationen skal der foretages screening af følgende områder:

- lovgivning
- organisation (f.eks. national (central eller decentral) eller lokal, gennem en koordinator eller ikke, AFCOS' rolle osv.)
- ledelse og aktører
- procedurer (herunder indførte kontroller)
- midler og ressourcer (menneskelige ressourcer og passende værktøjer, f.eks. IT, dokumenter, retningslinjer, uddannelse og 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).

Det skal fastslås, hvilke styrker og svagheder de har, og det skal overvejes, hvordan de kan bidrage til og indvirke på hvert af de fire trin i cyklussen til bekæmpelse af svig (forebyggelse, afsløring, undersøgelse og retsforfølgning samt udbedring).

I denne fase er det vigtigt at få fastslået, hvilken form for styrke der er til stede, hvad der er grunden hertil, og på hvilke områder der skal ske forbedring. Det vil kunne hjælpe med til at finde løsninger. Der skal ses på:

- retlige rammer
- institutionelle rammer
- økonomiske og sociale rammer
- politiske rammer.

Eksempel: uddrag fra Maltas nationale strategi til bekæmpelse af svig

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.*

2.2.1 Hvordan?

Der kan anvendes en række forskellige metoder til at vurdere den nuværende situation med:

- ✓ indsamling og analysering af dokumenter, rapporter og data (f.eks. lovgivning, arbejdsdokumenter, procedurer, metodologier og retningslinjer) og
- ✓ online spørgeskemaundersøgelser, hvor der tages direkte kontakt til interessenter, interviews (ansigt til ansigt, telefon, Skype eller lignende) og drøftelser med eksperter (f.eks. arbejdsgrupper).

Ved at benytte mange forskellige informationskilder vil resultaterne bedre kunne underbygges.

2.2.2 Hvad skal screenes og hvorfor?

Formålet med denne fase er at få fastslået, hvor der er huller. Det vil blive synligt, når det fastslås, hvilke former for styrker der er, og hvilke områder der skal forbedres. Det er derfor vigtigt at vurdere situationen i forhold til, hvad der vil være god praksis på hvert trin i cyklussen til bekæmpelse af svig.

A) Forebyggelse

Forebyggelse er af afgørende betydning for kampen mod svig. Det er lettere og mere omkostningseffektivt at forebygge svig fremfor at foretage udbedringer. Medlemsstaterne må derfor gå fuldt og helt ind på at udvikle og gennemføre forebyggelse af svig.

Det er afgørende med et solidt og effektivt implementeret ledelses- og kontrolsystem i kampen mod svig. Det kan i betydelig grad mindske risikoen herfor, selv om det ikke helt kan fjerne denne risiko.

Screeningen af forebyggende foranstaltninger og teknikker skal omfatte følgende:

- ✓ vurdering af, hvor effektive allerede eksisterende forebyggende foranstaltninger og teknikker er
- ✓ forslag til korrektion, tilpasning eller ophævelse af de eksisterende foranstaltninger eller indførsel af nye
- ✓ bedre viden om, hvor stor bevågenhed svig inden for ESIF har i befolkningen og
- ✓ bedre viden om, hvordan den etiske kultur er hos ansatte i medlemsstaterne med hensyn til svig i forbindelse med ESIF.

Hvor effektive de forebyggende foranstaltninger er, afhænger af, om der er solide systemer til implementering heraf. Der er bl.a. tale om:

- ✓ en svigsikret lovgivning⁵
- ✓ en åben politik, som understøttes af omfattende kommunikation, der kan skabe større bevågenhed i befolkningen
- ✓ et stærkt internt kontrolsystem
- ✓ høje etiske standarder hos ansatte, der er involveret i beskyttelsen af EU's finansielle interesser (er det helt klart og synligt for iagttagere, at de ansatte stræber efter at have høje etiske standarder; findes der et vedtaget, utvetydigt dokument, f.eks. en adfærdskodeks, som dækker problemet med 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 håndtering af risiko for svig
- ✓ en strategi for uddannelse i bekæmpelse af svig og
- ✓ et tæt samarbejde mellem instanser på både nationalt plan og EU-plan.

Eksempel: samarbejde mellem myndigheder i Kroatien

Ifølge loven om administrative procedurer⁶ skal alle institutioner udveksle oplysninger og hjælpe hinanden med at udføre de opgaver, som de har hver især. Endvidere kan to eller flere institutioner indgå en aftale vedrørende administrativt samarbejde. Af en sådan aftale skal det nærmere fremgå, hvordan og hvornår der skal udveksles oplysninger, f.eks. 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.

B) Afsløring

Medlemsstaterne skal gøre alt, hvad de kan for at afsløre uregelmæssigheder (også ved mistanke om svig), og skal træffe passende foranstaltninger for at rette op på situationen og pålægge sanktioner. I den forbindelse er det vigtigt, at de nationale myndigheder gør fuld brug af de værktøjer og menneskelige ressourcer, som de har til rådighed, til at afsløre uregelmæssigheder.

Screeningen de foranstaltninger og teknikker, der skal benyttes til afsløring, skal omfatte følgende:

⁵ 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.*

⁶ Bestemmelsen om, at institutionerne skal dele oplysninger med hinanden, findes i artikel 26 i loven om administrative procedurer (OG 47/09).

- ✓ opstilling af en liste over eksisterende interne og eksterne kontrolsystemer
- ✓ kontrol af, om der er en procedure for rapportering af uregelmæssigheder, 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 afsløret mistænkelige 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, og
- ✓ angivelse af, hvem der er ansvarlig for at kontrollere rapporternes kvalitet (AFCOS eller en anden national instans).

Hvor effektive disse foranstaltninger er, afhænger af, om der er stærke administrative systemer, 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 politik for rapportering af uregelmæssigheder
- ✓ anvendelse af personale og værktøjer til afsløring af svig
- ✓ uddannelse og
- ✓ forsvarlige og effektive mekanismer til rapportering.

Rapportering og analyse af uregelmæssigheder: et nyttigt værktøj

Ifølge EU's rapporteringsforpligtelser⁷ skal medlemsstaterne regelmæssigt indberette uregelmæssigheder og mistænkelige tilfælde af svig til Kommissionen (OLAF) via IMS (forvaltningssystemet for uregelmæssigheder).

Dette er af meget stor betydning for både Kommissionen (OLAF) og medlemsstaterne, fordi det giver dem mulighed for at få bedre viden om typen af uregelmæssigheder, svigmønstre, i hvor høj grad der forekommer svig, og hvilke metoder der anvendes til afsløring, osv.

Dette indberetningssystem er nyttigt til at få identificeret de mest sårbare områder, således at der kan vedtages passende foranstaltninger til at afværge risici. Det kan også være med til at gøre de ansatte mere årvågne over for svig.

C) Undersøgelser og retsforfølgning

⁷ F.eks. Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

Ved screeningen af foranstaltninger og teknikker vedrørende undersøgelser og retsforfølgning skal der fokuseres på svig, korrupsion og al anden ulovlig aktivitet, som kan skade EU's finansielle interesser inden for ESIF-området. Det skal omfatte:

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

Hvor effektive foranstaltningerne vedrørende undersøgelser og retsforfølgning er, afhænger af, om der findes stærke administrative strukturer og systemer, navnlig:

- ✓ klare og effektive regler om udveksling af oplysninger mellem de relevante administrative og retlige myndigheder
- ✓ et stærkt, solidt samarbejde mellem de relevante administrative og retlige myndigheder
- ✓ efterforskere og anklagere, der er specialiseret inden for ESIF og
- ✓ løbende uddannelse inden for området.

D) Udbedring

Medlemsstaterne skal sørge for at sikre, at tilfælde af svig, korrupsion eller andre ulovlige aktiviteter, som kan skade EU's 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 af foranstaltninger og teknikker vedrørende udbedring skal omfatte:

- ✓ vurdering af de retlige, organisatoriske og proceduremæssige regler for administrative og kriminelle sanktioner
- ✓ evaluering af, hvilken afskrækkende virkning de pålagte straffe har.

Hvor effektive foranstaltningerne vedrørende udbedring er, afhænger af, om der findes stærke administrative strukturer og systemer, navnlig:

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

2.3 Vurdering af risiko for svig

Når der foretages vurdering af risikoen for svig i forbindelse med opstilling af en strategi til bekæmpelse af svig på ESIF-området, skal der tages hensyn til de specielle 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.

Der skal udvises almindelig sund fornuft, og detaljerne i selve vurderingen af risikoen for svig skal om nødvendigt tilpasses for at opnå en fornuftig balance.

Udførelse af vurderingen af risiko for svig

Det kan foregå forskelligt i de forskellige medlemsstater og vil afhænge af:

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

2.3.1. Generelle elementer til udførelse af en vurdering af risiko for svig

Når det fastslås, hvilke potentielle risici for svig der er, skal følgende tages i betragtning:

1. En person, der kan tænkes at begå svig, handler under følgende omstændigheder⁸:
 - Han/hun har en lejlighed hertil: er f.eks. på det rette sted og under de rette omstændigheder til at handle, procedurerne i sektoren er ikke klare eller er lette at omgå, osv.
 - Han/hun har en motivation hertil: har problemer på arbejdet med hierarkiet eller i familielivet eller har finansielle vanskeligheder.
 - Han/hun kan begrunde sine handlinger: føler sig måske berettiget til at være vred på sin arbejdsgiver (f.eks. hvis han/hun ikke er blevet forfremmet; ved, at kolleger er involveret i svig, og at ledelsen ikke foregår med et godt eksempel).
 - Han/hun har grund til at tro, at sandsynligheden for at blive fanget og/eller straffet er meget lille.

2. Vurdering af risikoen for svig

⁸ Baseret på triangelteorien over svig, som er udviklet af Donald R. Cressey i *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) s. 30.

Vurderingen af risikoen for svig er især rettet mod at kunne afdække, hvilke forhold der kan angive, at der er incitament til, pres på eller lejlighed til, at personer bliver trukket ind i svig og andre uregelmæssigheder, og at kunne afdække situationer, som kan føre til forekomst af uregelmæssigheder og svig. Når det vurderes, hvor stor sandsynligheden er for, at der opstår svig, skal der indtages en meget konservativ tilgang, og princippet om nultolerance skal gælde.

2.3.2. Hvilken metodologi skal bruges til vurdering af risiko for svig?

Forvaltningsmyndighederne skal foretage en vurdering af risikoen for svig i henhold til forordning (EU) nr. 1303/2013, der gælder for programmeringsperioden 2014-20, jf. ovenfor. De kan bruge den vejledning om vurdering af risiko for svig og effektive passende forholdsregler mod svig, som Kommissionen har udarbejdet for programmeringsperioden 2014-20⁹, eller de kan benytte en anden metodologi. Uanset hvilken metode der vælges, så skal risikovurderingen udføres med den fornødne omhu for at sikre, at alle forretningsområder, sektormidler og finansielle instrumenter (f.eks. offentlige udbudsprocedurer, tildeling af tilskud og indgivelse af tilbud om/ydelse af teknisk bistand) er omfattet heraf.

Resultatet af risikovurderingen skal benyttes som udgangspunkt for den tjeneste, der er ansvarlig for udarbejdelse 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 visse risici for svig i forhold til andre skal drøftes med disse myndigheder.

Det anbefales ikke, at risikovurderingen bliver outsourcet, da denne opgave kræver en god viden om det eksisterende forvaltnings- og kontrolsystem, og om hvilke typer af støttemodtagere der får midler fra programmerne.

2.3.3 Minimumskrav til en god metodologi

Uanset hvilken specifik metodologi der vælges, så skal den omfatte mindst de tre nedenstående trin:

a) Identifikation af risiciene for svig.

b) Evaluering af risiciene for svig under hensyntagen til de foranstaltninger, der allerede er indført for at afværge disse risici.

Denne evaluering er baseret på de to nedenstående indikatorer:

- sandsynligheden for, at der forekommer svig, og
- indvirkningen af denne svig, hvis den skulle forekomme.

Skemaet i bilag 1 til vejledningen om vurderingen af risiko for svig, der er omtalt tidligere, kan benyttes hertil. Et andet eksempel på et skema hertil er vist nedenfor.

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

Evaluering	Sandsynlighed	Beskrivelse
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. Denne konklusion underbygges af det forhold, at der har været tilsvarende sager tidligere. Der er en vis opmærksomhed om disse situationer.
3	Høj	Der er en høj risiko for, at der forekommer svig. Denne konklusion underbygges af det forhold, at der gentagne gange og hyppigt har været tilsvarende sager tidligere. Disse situationer er velkendte.

Indvirkningen af svig, i fald den skulle forekomme, kan vurderes således:

Evaluering	Virkning	Beskrivelse
1	Lav	Hvis der forekommer svig, 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.
2	Middel	Hvis der forekommer svig, 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.
3	Høj	Hvis der forekommer svig, 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 på sager, hvor det selv med ekstra ressourcer ikke længere vil være muligt at nå de fastlagte mål.

c) Ranking af risici for svig.

Dette indebærer en prioritering af risiciene for svig ud fra den samlede risikoeksponering og typen af risici. De mest signifikante risici for svig skal have en prioriteret behandling.

2.3.4 Værktøjer til vurdering af risiko for svig

Risici for svig kan identificeres og håndteres ved hjælp af den viden, der er opnået ved tidligere tilfælde af svig, som der har været i struktur- og samhørighedsfondene, og på grundlag af almindeligt kendte og tilbagevendende former for svig. De potentielle former for svig kan kategoriseres efter program- eller kontrakttype; kontraktværdi; projektets varighed; stadiet for de projekter, som de vedrører; den type aktivitet, som finansieres over projektet; den geografiske region eller modtagertype; eller svigmønstret. På den måde vil de områder, hvor risiciene er størst, kunne identificeres.

Dokumentation

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 EU's finansielle interesser
- særlige dokumenter som f.eks. lister med røde flag¹⁰, retningslinjer om interessekonflikter og forfalskede dokumenter
- Kompendium fra OLAF med anonymiserede sager; strukturelle foranstaltninger (2011)
- revisionsrapporter fra Kommissionens revisorer
- revisionsrapporter fra Den Europæiske Revisionsret
- revisionsrapporter fra nationale revisionsmyndigheder
- EU-rapporter, f.eks. EU's rapport om bekæmpelse af korruption, og
- Price Waterhouse Coopers' undersøgelse af omkostningerne ved korruption inden for offentlige udbud.

IT-værktøjer

IT-værktøjer er i dag værdifulde instrumenter, som kan bruges til at analysere vigtige svigmønstre og højrisikosektorer med. Værktøjer som databaser, datamining og risikoscoreing bør anvendes i vidt omfang, hvor det er muligt.

Forvaltningssystemet for uregelmæssigheder (IMS) er den største database over svig i Europa og kan anvendes til analyse af svig.

Kommissionen har udviklet et specifikt værktøj til risikoscoreing, Arachne, som kan være en hjælp til at finde områder (operationer, projekter, støttemodtagere og kontrakter eller kontrahenter), hvor der er en større risiko, som kan kræve yderligere opmærksomhed fra medlemsstaternes myndigheder. Arachne er tilgængeligt for alle de medlemsstater, som har valgt at anvende det. Medlemsstaterne kan også selv have udviklet lignende værktøjer.

Andre informationskilder

¹⁰ Et rødt flag er en indikator for mulig svig, korruption osv. Noget tyder på, at der er noget ud over det sædvanlige, som måske skal undersøges yderligere.

Det er værd at nævne følgende vigtige kilder:

- spørgeskemaer, workshops og møder med ledelse og andre ansatte og
- seminarer, konferencer og begivenheder, som er beregnet til at fremme udvekslingen af god praksis på nationalt eller internationalt plan.

3. Udarbejdelsesfase: fastlæggelse af målene for den nationale strategi til bekæmpelse af svig og af indikatorer til måling af resultaterne af gennemførelsen heraf

Målene for den nationale strategi til bekæmpelse af svig er en køreplan for medlemsstaterne til deres bekæmpelse af svig på ESIF-området for de kommende år. De skal ledsages af passende indikatorer herfor, således at gennemførelsen af strategien kan blive omhyggeligt og effektivt overvåget, og at dens effektivitet kan blive vurderet.

3.1 Fastlæggelse af målene

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 ESIF 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 af korruption, hvis der allerede findes en sådan. Og sidst, men ikke mindst, skal de også være på linje med EU's anbefalinger.

3.1.1 Særlige træk ved målene

Målene skal være **Specifikke, Målbare, Acceptable, Realistiske og Relevante og Tidsbestemte** (SMART-mål).

Der må ikke være så mange, at det forhindrer en effektiv gennemførelse og overvågning af den nationale strategi til bekæmpelse af svig. Det skal klart fremgå, hvilke prioriteter medlemsstaterne har sat i kampen mod svig i forbindelse med ESIF. 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. For eksempel er et mål om "kapacitetsopbygning" ikke vedkommende. En formulering som "fremme af den administrative kapacitet til bedre at håndtere svig, som er til skade for EU's og det nationale budget", er mere sigende.

Målene skal omfatte alle trin i cyklussen til bekæmpelsen af svig. Det er vigtigt at se på hvert enkelt trin, nemlig forebyggelse, afsløring, undersøgelse og retsforfølgning samt inddrivelse af midler og sanktioner.

De forskellige trin i cyklussen til bekæmpelsen af svig er ikke uafhængige af hinanden. De er tæt indbyrdes 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 står for ledelse,

attestering og revision, før, under og efter undersøgelser vil det kunne sikres, at undersøgelserne bliver effektive. Det vil også betyde, at ledelsen kan træffe de rette beslutninger om overvågningen af specifikke tilfælde, især hvad angår forholdsregler, f.eks. at blokere eller suspendere betalinger. Og endelig virker en proaktiv tilgang, lige så vel som inddrivelse, og relevansen af det tiltag, der træffes, som et stærkt afskrækkende middel.

3.1.2. Periode, hvor strategien skal benyttes

For den periode, hvor strategien skal benyttes, er der to muligheder.

Den første mulighed er at forbinde strategien direkte med de operationelle programmer. Den næste flerårige finansielle ramme dækker perioden 2014-20. Det kan være rimeligt at knytte strategiens varighed til den periode, der dækkes af de operationelle programmer. Det vil betyde, at strategien skal være gyldig indtil lukningen af de operationelle programmer for 2014-20. Hvis det er denne mulighed, der vælges, vil der også skulle ses på de operationelle programmer med relation til perioden 2007-13, og målene vil også skulle gælde for disse programmer.

Den anden mulighed er at betragte den nationale strategi til bekæmpelse af svig i forbindelse med ESIF som en generel strategi, der skal anvendes på ESIF uafhængigt af den flerårige finansielle ramme. Det betyder, at den periode, hvori den nationale strategi skal benyttes, fastsættes uden hensyntagen til perioden for den flerårige finansielle ramme. Dog vil en strategi med en mellem- til langsigtet vision på et område skulle dække mindst fire til fem år.

Eksempler på mål

1. At opnå sikre rammer for ESIF, som er beskyttet mod svig (indførelse af passende juridiske rammer).
2. At fremme forebyggelse af svig i befolkningen og blandt personale, der er involveret i gennemførelsen af ESIF.
3. At maksimere effektiviteten af kontrollerne.

3.2 Fastlæggelse af indikatorerne

Indikatorerne er væsentlige elementer i strategien til bekæmpelse af svig, idet det hermed kan måles, hvilke fremskridt der gøres hen imod målene for strategien. De vil blive brugt til at rapportere om strategien og vil kunne være en hjælp til at vurdere virkningerne af dens gennemførelse.

Indikatorerne kan være kvantitative eller kvalitative.

En kvantitativ indikator kan være:

- et tal: f.eks. antallet af samarbejdsaftaler, der er undertegnet mellem kompetente myndigheder (f.eks. revisionsmyndigheder og retlige myndigheder)

- en procentdel, der afspejler situationen på et bestemt tidspunkt: f.eks. antallet af kurser / antal deltagere, pr. program, i et bestemt år eller
- 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, som er indbragt for retlige myndigheder af myndigheder med ansvar for ledelse, attestering eller revision).

En kvalitativ indikator kan være:

- et svar med ja eller nej: f.eks. er der en etisk kodeks på stedet? — ja eller
- en vurdering af, hvor stor efterlevelsen heraf er inden for et særligt område baseret 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 et kvantitativt mål. Desuden må det ikke glemmes, at indikatorerne skal analyseres og kommenteres, ikke som alene stående 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, pålidelige ressourcer (som eksisterende databaser, der bruges til at registrere fremmøde på kurser eller indberettede tilfælde af svig, f.eks. forvaltningssystemet for uregelmæssigheder (IMS) osv.) hvorfra det er let og hurtigt at hente de vigtigste oplysninger. Det skal også være let at verificere dem, så der sikres fuld åbenhed og befolkningens tillid kan opretholdes.

At vælge de rette indikatorer er afgørende for at kunne vurdere indvirkningen af strategiens gennemførelse, og derfor kan det være nødvendigt at foretage ajourføring og revision heraf.

Eksempler på indikatorer

Mål	Indikatorer
At opnå sikre rammer for ESIF, som er beskyttet mod svig	Antal ændringer af forskrifter pr. år
At maksimere effektiviteten af kontrollerne	Gennemsnitsbeløb af midler, der er inddrevet pr. udført kontrol
At gøre retsforfølgning i ESIF-sager mere effektiv	Antal anklagere, der er uddannet til at bekæmpe svig inden for ESIF

4. Opstilling af handlingsplanen

Til strategien til bekæmpelse af svig skal der være en detaljeret handlingsplan, som omsætter målene til handling. Handlingsplanen skal udarbejdes af de tjenester, der er ansvarlige for den nationale strategi til bekæmpelse af svig, og de kan få støtte fra det ekspertteam, der er blevet nedsat (se 2.1, s. 7). På dette trin er det vigtigt at se på omkostningseffektivitet og tilgængelige menneskelige ressourcer. Hovedindsatsen skal hovedsageligt være koncentreret om de foranstaltninger, der er fastlagt som prioriteter. Ved hjælp af resultaterne af status- og risikovurderingen vil der kunne fås et klart overblik over prioriteterne.

Medlemsstaterne har en bred vifte af værktøjer til deres rådighed til at udvikle effektive og virkningsfulde tiltag. Der kan blive tale om tiltag på følgende områder:

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

Handlingsplanen er baseret på de fastlagte **prioriteter** og de hertil hørende mål. Den giver de relevante myndigheder et ansvar for gennemførelsen af de prioriterede tiltag og for den hertil knyttede overvågning. Disse prioriteter skal afspejle de vigtige områder, hvor strategien kan være med til at forbedre tiltag til bekæmpelse af svig. Den skal 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 organer der skal tage sig af dem, og den skal også angive de datoer, hvor målene skal være opfyldt. Opgaverne skal opdeles i områder svarende til dem, der findes i den nationale strategi til bekæmpelse af svig inden for ESIF.

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 ESIF benyttes til at forbedre levevilkårene for befolkningen i EU, til at sikre vækst og til at skabe arbejdspladser. Dette mål bliver undergravet, hvis midlerne fra budgettet bliver misbrugt.

Enkelte tiltag kan udføres som projekter for at nå de mål, der er sat i strategien til bekæmpelse af svig inden for ESIF.

Der skal oprettes et struktureret netværk af myndigheder i hver enkelt medlemsstat, som skal gennemføre strategien til bekæmpelse af svig for ESIF og den hertil knyttede

handlingsplan. Disse netværk vil have til opgave at sikre, at strategien og handlingsplanen bliver implementeret, evalueret og overvåget på systematisk vis, og at de om nødvendigt bliver ajourført og revideret.

Mulig rolle for AFCOS

Afhængigt af hvordan organiseringen foregår i de enkelte medlemsstater, kan gennemførelsen af handlingsplanen overvåges af den nationale koordineringstjeneste til bekæmpelse af svig (AFCOS).

AFCOS kan forelægge en rapport om gennemførelsen af handlingsplanen hvert år (dækkende perioden fra 1. januar til 31. december). AFCOS kan også udarbejde en revideret udgave af handlingsplanen efter to år i det samme format som det, der anvendes til selve planen.

Af mulige foranstaltninger kan der være:

- opstilling af en politik for rapportering af uregelmæssigheder
- styrkelse af koordinering og samarbejde 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 ESIF
- udbygning af værktøjer til datamining og risikoscorening for at kunne identificere risikofaktorer inden for de enkelte projekter
- fremme af samarbejdet mellem organer i statsadministrationen, 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, for at de kan få vejledning i, hvad de skal gøre for at håndtere uregelmæssigheder, svig og korrupsion inden for ESIF, og
- styrkelse af udvekslingen af erfaring mellem nationale myndigheder og europæiske partnere (OLAF, relevante DG'er i Kommissionen, andre medlemsstater).

5. Evaluering og ajourføring af strategien

Den nationale strategi til bekæmpelse af svig skal være et levende dokument, som bliver løbende tilpasset og ajourført, så der tages hensyn til både de væsentlige strukturelle og/eller organisatoriske ændringer, som kan være sket, og de tendenser, der kan ses i svigmønstrene.

Det er derfor nødvendigt regelmæssigt at foretage en evaluering for at sikre, at de igangsatte tiltag er på rette vej, og at målene vil blive nået i tide. Med en sådan evaluering vil det kunne fastslås, i hvilket omfang målene er blevet nået, om den tilgang, der hidtil er benyttet, har været egnet, og om det er nødvendigt **at ajourføre strategien**.

Der foretages med jævne mellemrum evalueringer alt efter fristerne – midtvejsevalueringer - som kan fastsættes midt i forløbet, årlige evalueringer osv. eller endelig gennemførelse.

Evalueringen skal udføres af den myndighed, som koordinerer gennemførelsen af strategien. Der udarbejdes en årsrapport, hvor der kan gøres status over de fremskridt, der er gjort.

I forbindelse med en midtvejsevaluering kan det være nyttigt at overveje, om det er nødvendigt at ajourføre strategien for at kunne sikre, at de fastsatte mål bliver nået. Her kan der så udarbejdes en foreløbig rapport.

Der skal foretages en endelig evaluering efter udløbet af den periode, som strategien vedrører. I denne evaluering angives de kvantitative resultater af gennemførelsen og fundamentet for den følgende strategi. I evalueringen fokuseres der på de midler, der er anvendt til gennemførelsen, og på selve resultaterne. På dette trin måles det, hvor virksomhedsfuld strategien har været (resultater, eller output, i forhold til de investerede ressourcer, eller input), og hvor effektiv (forholdet mellem målene i de opnåede resultater og de mål, der skal nås). Der vil blive forelagt en endelig evalueringsrapport over resultaterne af strategien.

Evalueringskriterierne skal være af en sådan art, at det kan fastslås:

- a) i hvor høj grad resultaterne af gennemførelsen af strategien svarer til de planlagte resultater, der blev fastlagt i strategien under opstillingen heraf
- b) hvordan forholdet er mellem de omkostninger, der rent faktisk har været for at opnå de forventede resultater, og de omkostninger, der blev anslået på tidspunktet for opstillingen af strategien, og
- c) i hvor høj grad de aktiviteter og tidsfrister, der er fastsat i handlingsplanen, er blevet overholdt.

Ajourføringen og tilpasningen af strategien kan føre til:

- ajourføring eller revision af målene
- tilpasning af indikatorerne

- ajourføring af fristerne og
- indføring af nye foranstaltninger eller tilpasning af eksisterende foranstaltninger.

Bilag

Bilag 1: Model til en national strategi til bekæmpelse af svig og indholdet heraf

I dette papir gives der nogle anbefalinger til, hvilke hovedpunkter der kan arbejdes med i strategien. Anbefalinger og forslag er i kursiv. De direkte forslag er i normal skrifttype.

1. Indledning og almindelig kontekst

I dette kapitel bør der være:

- en henvisning til EU-retlige og nationale retlige rammer*
- en henvisning til de vigtigste nationale prioriteter, som kan have indvirkning på kampen mod svig, korruption eller anden ulovlig aktivitet*
- en henvisning til den nationale strategi eller politik til bekæmpelse af svig, korruption og alle former for finansiel kriminalitet, hvis der er en sådan*
- en tilkendegivelse om, at myndighederne generelt forpligter sig til at føre denne politik og er villige til at gøre en indsats for at bekæmpe svig, især svig med EU-midler, og*
- angivelse af, om der er potentielle forbindelser med andre nationale politikker eller politiske prioriteter.*

Der bør også være følgende oplysninger, som specifikt vedrører de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF):

- en liste over myndigheder og tjenester, der er involveret i overvågning af ESIF og i kampen mod svig, korruption og anden ulovlig aktivitet, som kan være til skade for ESIF*
- nærmere oplysninger om, hvordan overvågningen af EU-midlerne er organiseret, dvs. om overvågningen er centraliseret, decentraliseret eller organiseret på anden måde og*
- eventuelle specifikke foranstaltninger eller strategier med tilknytning til kampen mod svig i denne sektor.*

Det angives, hvilken national instans der er ansvarlig for strategien, især for udarbejdelsen af strategien og for overvågningen af dens gennemførelse.

Det angives, hvilken periode strategien dækker.

2. Status og vurdering af risiko for svig

Det anføres, hvad der er årsagerne til, at det er nødvendigt med en strategi (dvs. baggrunden for strategien).

De vigtigste områder, hvor der under vurderingen af den nuværende situation blev konstateret en styrke og plads til forbedring, anføres, og årsagen til sidstnævnte beskrives. Det er ikke nødvendigt at gå i detaljer inden for hvert enkelt område (lovgivning, organisationsstruktur, ledelse 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 vigtige områder, hvor der 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 på 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" med i det nuværende system og dermed forbedre effektiviteten af foranstaltningerne til bekæmpelse af svig.

Der henvises til de principper og værdier, som ligger til grund for strategien.

3. Midler og ressourcer

I dette kapitel gives en kort beskrivelse af de vigtigste midler og ressourcer, som vil komme til at spille en rolle i gennemførelsen af strategien (specialiserede tjenester til bekæmpelse af svig, koordineringsudvalg, tværgående tjenestenetværk, tværgående tjenesteaftaler, IT-systemer, procedurer og retningslinjer). Der bør navnlig gives:

- en oversigt over de tjenester, der er ansvarlige for ledelse, attestering og revision af ESIF*
- en oversigt over de tjenester, der er ansvarlige for bekæmpelse af svig, korruption og anden ulovlig aktivitet, som kan være til skade for ESIF*
- oplysninger om, hvilken rolle IT-systemer skal spille i bekæmpelsen af svig, hvor det er relevant, og*
- oplysninger om uddannelsespolitik og uddannelsesressourcer.*

4. Formålet med strategien, målene og hertil knyttede indikatorer og deres plads i cyklussen til bekæmpelse af svig

Formålet med strategien beskrives.

Der gives en kort beskrivelse af hvert af målene. Der henvises til de behov, der er identificeret i kapitel 2, da målet logisk set skal baseres på disse behov.

Målene skal som helhed dække alle trin i cyklussen til bekæmpelse af svig (forebyggelse, afsløring, undersøgelse og retsforfølgning samt udbedring). Et mål kan dække et eller flere trin i cyklussen.

Mål 1:

Baggrund (*hvorfor er dette mål en prioritet*)

Beskrivelse (*det ønskede resultat*)

Indikator

Mål 2:

Baggrund (*hvorfor er dette mål en prioritet*)

Beskrivelse (*det ønskede resultat*)

Indikator

...

5. Handlingsplan

Handlingsplanene er det instrument, med hvilket den nationale strategi til bekæmpelse af svig skal gennemføres. Den er en integrerende del af strategien. Den foreslår en række foranstaltninger og pålægger de relevante aktører et ansvar herfor og datoer for, hvornår målene skal være nået. Disse datoer fastsættes, ud fra hvilken prioritet målene har.

Gennemførelsen af handlingsplanen vil blive overvåget af [*navn på den kompetente myndighed*] og vil blive vurderet hvert eller hvert andet år. Herefter udarbejdes der en rapport, som forelægges [*regeringen, ministeriet for..., ...*].

Handlingsplanen dækker alle trin i cyklussen til bekæmpelsen af svig: forebyggelse, afsløring, undersøgelser og korrigerende foranstaltninger.

Kolonnerne med "mål", "foranstaltning eller tiltag", "ansvarlig tjeneste", "tidsfrist" og "indikator" 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 for at angive deres særlige behov.

Mål 1	Foranstaltning eller tiltag	Ansvarlig tjeneste	Tidsfrist	Indikator	Risiko (for at målene ikke nås)	Finansielle og menneskelige ressourcer
Mål 2	Foranstaltning eller tiltag	Ansvarlig tjeneste	Tidsfrist	Indikator		

Mål 3	Foranstaltning eller tiltag	Ansvarlig tjeneste	Tidsfrist	Indikator		

6. Evaluering og ajourføring af strategien

Implementeringen af strategien vil blive evalueret ud fra følgende tidsfrister: [*tidslinjen for den foreløbige evaluering og den endelige evaluering af strategien gives her*]. Hver enkelt evaluering vil der blive gjort nærmere rede for i en rapport, som:

- beskriver den metodologi, der anvendes til evalueringen
- vurderer, i hvor høj grad målene er nået
- giver en konklusion med hensyn til, hvilke skridt der skal træffes efterfølgende.

Efter den eller de foreløbige evalueringer 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 tilpasning af strategien kan i givet fald indebære:

- at målene tages op til revision
- at der sker en tilpasning af planlægningen og forvaltningen af ressourcer
- at foranstaltningerne og/eller tidsfristerne ajourføres, og
- at de ansvarlige tjenester bliver kontrolleret.

En endelig evaluering af strategiens gennemførelse vil blive foretaget inden [*angiv en dato*] og strategien vil blive forlænget.

Bilag 2: Ordliste

til nationale strategier til bekæmpelse af svig for europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF)

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.

Alvorlig mangel, som forhindrer et forvaltnings- og kontrolsystem i at fungere effektivt: som defineret i fjerde del i forordning (EU) nr. 1303/2013, 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.

Arachne: et værktøj til risikoscorening, som kan hjælpe med til at identificere meget risikobetonede operationer, projekter, støttemodtagere og kontrakter eller kontrahenter. Formålet er at give medlemsstaternes myndigheder, der er involveret i forvaltning af ESIF, et værktøj til at identificere de mest risikobetonede projekter med.

Attesteringsmyndighed: den myndighed, som er ansvarlig for at kunne 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 medlemslande, regioner og andre formidlingsorganer. En eller flere af disse grupper udpeger en attesteringsmyndighed for hvert operationelt program, som bliver samfinansieret af disse fonde.

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.

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

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

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 handling¹¹.

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 udelukkelse¹².

Den Europæiske Investeringsbank (EIB): EU's 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 EU's 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 EU.

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.

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

ESIF: Europæiske struktur- og investeringsfonde.

EU's finansielle interesser: i overensstemmelse med forordning (EU, EURATOM) nr. 883/2013 omfatter de 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.

Finansielle instrumenter: finansiell støtte fra EU-budgettet til at nå et eller flere af EU's 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.

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.

Forsætlig adfærd¹³: 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

¹¹ Strafferetskonvention om korruption, Strasbourg, 27.1.1999.

¹² EUT L 344 af 20.12.2008.

¹³ Se ligeledes afsnit 15 i lov nr. 300/2005 (slovakisk straffelov).

adfærd sandsynligvis ville medføre en sådan krænkelse eller skade, og var forberedt på at acceptere de konsekvenser, det måtte få.

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.

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.

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

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

IMS, forvaltningssystemet for uregelmæssigheder: et informationssystem til elektronisk indberetning af uregelmæssigheder. Dette er en vigtig kilde til oplysninger om, i hvilket omfang medlemsstaterne har trukket på fonde. Systemet dækker udgiftssiden af budgettet, som forvaltes i fællesskab af Kommissionen og medlemsstaterne.

Inddrivelse af midler: omstændigheder, hvor Europa-Kommissionen er forpligtet til at kræve af en medlemsstat, at den tilbageleverer de strukturelle midler, som den har fået tildelt. Der bliver tale om inddrivelse, når:

1. der ikke var brug for alle de midler, som blev givet til medlemsstaten
2. der er modtaget midler til en strukturel operation, som allerede er fuldført, eller
3. penge fra EU's strukturfonde og Samhørighedsfonden er blevet misbrugt som følge af svig eller forsømmelse.

I alle tre situationer har Europa-Kommissionen ret til at kræve, at medlemsstaten tilbagebetaler de tildelte midler. For at få pengene igen kan der indledes de inddrivelsesprocedurer, der er fastlagt i EU-lovgivningen. For Samhørighedsfondens vedkommende opstiller en attesteringsmyndighed en oversigt over udgifter og betalingsanmodninger for hvert enkelt operationelt program og sender dem til Kommissionen. Myndigheden skal også attestere, at udgiftsposterne er nøjagtige, og at de er i overensstemmelse med de relevante EU-regler og -forskrifter. Hvis der viser sig at være et problem - fordi der er uoverensstemmelser i regnskaberne, eller at Kommissionens eller andre organers kontrol har fundet et problem - er det attesteringsmyndigheden, som er ansvarlig for at føre tilsyn med inddrivelsen af midlerne. Om nødvendigt kan det lokale retssystem benyttes til at være med til at håndhæve inddrivelsen.

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.

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 opgaver¹⁴. 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. Ifølge Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 966/2012 er der tale om interessekonflikt, 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.

Kamp mod 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 EU's finansielle interesser. Begrebet er primært baseret på artikel 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som vedrører aktiviteter, der skader EU's 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 kampen mod svig og korruption.

Kickback: 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 ulovligt¹⁵. 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.

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, netværkssamarbejde og informationsformidling mellem virksomhederne i klyngen.

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.

Kontrol: som defineret i finansforordningen, 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, afsløring 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. Kontrol kan indebære, at der

¹⁴ Europarådet. Ministerudvalgets henstilling nr. R (2000) 10 til medlemsstaterne om adfærdskodekser for folkevalgte, artikel 13.

¹⁵ Undersøgelse af korruption inden for sundhedssektoren, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

udføres forskellige tjek eller gennemføres politikker og procedurer for at nå de mål, der er beskrevet i første sætning.

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.

Mistanke om svig: i henhold til artikel 1a, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1681/94 og 1831/1994, som ændret ved henholdsvis forordning (EF) nr. 2035/2005 og 2168/2005, artikel 27, litra c) i forordning (EF) nr. 1828/2006, artikel 54, litra c), i forordning (EF) nr. 498/2007 og artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1848/2006 en uregelmæssighed, der giver anledning til indledning af en administrativ eller retslig procedure på nationalt niveau med henblik på at fastslå, om der foreligger en forsætlig adfærd, navnlig svig omfattet af artikel 1, stk. 1, litra a), i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser¹⁶. Medlemsstaterne har siden 2006 skullet angive, om uregelmæssigheden giver anledning til mistanke om svig.

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

Offentlige udgifter: ethvert offentligt bidrag til finansiering af operationer, som hidrører fra nationale, regionale eller lokale offentlige myndigheders budget, EU-budgettet 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.

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.

Overvågning: i forbindelse med beskyttelsen af EU's 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 EU's finansielle interesser, og eliminere dem på et tidligt trin.

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 ESIF, for på en effektiv måde at forfølge EU-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Partnerskabsaftaler er godkendt af Kommissionen efter vurdering og diskussion med den pågældende medlemsstat.

¹⁶ Konventionen trådte i kraft den 17. oktober 2002 sammen med den første protokol deri og protokollen om Domstolens fortolkning af konventionen. Den anden protokol trådte i kraft den 19. maj 2009.

Programområde: et geografisk område 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.

Retsgrundlag: Normalt en lov baseret på en artikel i traktaten, som giver EU 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.

Revision: gennemgang af en instans' aktiviteter og operationer for at sikre, at den udfører de opgaver, som den har fået pålagt, og at den 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 identificere afvigelser, som vil kunne nødvendiggøre 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.

Risikovurdering: et af trinnene i risikostyringsprocessen. Den 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.

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

Strukturfonde: finansieringsinstrumenter, som gør det muligt for EU at give finansiell bistand til specifikke sektorer, regioner eller en kombination af begge til at løse strukturelle økonomiske og sociale problemer. Strukturfondene omfatter Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget og Det Finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet.

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

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 Union^{17,18}:

(a) Svig med udgifter i EU-budgettet: enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende:

- anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, der medfører uretmæssig oppebærelse eller tilbageholdelse

¹⁷ EUT C 316 af 27.11.1995, s. 49.

¹⁸ 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).

- af midler hidrørende fra De Europæiske Fællesskabers almindelige budget¹⁹ 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.

(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.

Systembetinget uregelmæssighed: som defineret i forordning (EU) nr. 1303/2013, 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.

Tjek: som defineret i finansforordningen, verifikationen af specifikke aspekter af en indtægts- eller udgiftstransaktion.

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

Underslæb (spredning eller adskillelse af formuegoder): tilegnelse af genstande eller midler, som juridisk er overladt til en person i deres 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)²⁰.

Uregelmæssighed: i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 1303/2013 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 EU-budgettet ved afholdelse af en uretmæssig udgift over EU-budgettet.

Økonomisk aktør: en fysisk eller juridisk person eller anden enhed, der deltager i gennemførelsen af støtte fra ESIF, 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.

¹⁹ Når udtrykket "Det Europæiske Fællesskab" eller "De Europæiske Fællesskaber" benyttes i dette dokument, skal det på linje med Lissabontraktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009, forstås som "Den Europæiske Union". Dette berører ikke tidligere relevant lovgivning.

²⁰ Undersøgelse af korruption inden for sundhedssektoren, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

Bilag 3 – Udarbejdelse af national strategi til bekæmpelse af svig for ESIF - diagram

