



EURÓPAI BIZOTTSÁG
EURÓPAI CSALÁS ELLENI HIVATAL (OLAF)

D. Igazgatóság – Szakpolitikák
D2. Csalásmegelőzési, Jelentéstételi és Elemzési Egység

Hiv. Ares(2016)6943965 – 2016.12.13.

A csalás elleni nemzeti stratégiákra vonatkozó iránymutatások

A kézikönyvet tagállami szakértőkből álló munkacsoport dolgozta ki, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) Csalásmegelőzési, Jelentéstételi és Elemzési egysége irányítása és koordinálása mellett.

FELELŐSSÉGGKIZÁRÓ NYILATKOZAT:

*A munkadokumentumot a tagállami szakértők egy csoportja dolgozta ki az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) támogatásával. Az iránymutatás célja az operatív programok végrehajtásának megkönnyítése és a bevált gyakorlatok alkalmazásának előmozdítása. **Az iránymutatás a tagállamokra nézve nem kötelező**, viszont ajánlásokkal kiegészített általános iránymutatásokat fogalmaz meg, és a bevált gyakorlatokat tükrözi.*

Ezek általános iránymutatások, a nemzeti jogszabályok sérelme nélkül, amelyeket a nemzeti jogszabályok összefüggésében kell értelmezni és szükség szerint a nemzeti jogi kerethez kell igazítani.

Az iránymutatás nem sérti az Európai Unió Bírósága és a Törvényszék értelmezését, valamint a Bizottság határozatait.

MEGJEGYZÉS

Ez a dokumentum a tagállamokra nézve nem kötelező, a nemzeti hatóságok számára sem új szabályokat, sem új kötelezettségeket nem keletkeztet. A bevált gyakorlatokat tükrözi, kizárólag iránymutatás jellegű, és nem használható jogi vagy szabályozási alapként ellenőrzési vagy vizsgálati célokra.

Bevezetés

2012-ben az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) a tagállamokkal egy olyan együttműködési eljárást alakított ki, amelynek célja a tagállamok és a Bizottság között a tapasztalatok és a bevált gyakorlatok cseréje volt. Ez az eljárás a COCOLAF Csalásmegelőzési Csoport¹ keretén belül szerveződik, és a tagállami szakértőkből, valamint az OLAF és más bizottsági szolgálatok képviselőiből álló munkacsoport hajtja végre. A munkacsoport minden évben egy, a tagállamok által kiválasztott konkrét témára összpontosít, és olyan gyakorlati dokumentumokat dolgoz ki, amelyek iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok csalás elleni intézkedéseinek/stratégiáinak megerősítéséhez.

A csalásra vonatkozó kockázatértékelés, a csalások megelőzése és felderítése tekintetében megerősítették a 2014–2020-as programozási időszakra alkalmazandó új többéves pénzügyi keretet. Az ágazati rendeletek² a megosztott irányítás vonatkozásában megkövetelik a tagállamoktól, hogy az azonosított kockázatokat figyelembe véve hatékony és arányos csalás elleni intézkedéseket vezessenek be, tegyék meg a csalások és szabálytalanságok hatékony megelőzéséhez, felderítéséhez és szankcionálásához szükséges lépéseket, valamint térítsék vissza az uniós költségvetésbe a szabálytalanul kifizetett összegeket. Mindazonáltal az azonnali szabályozási követelményeken túlmenően e csalás elleni intézkedéseknek a csalás elleni nemzeti stratégiába való beépítését (a továbbiakban: a csalás elleni nemzeti stratégia vagy a stratégia) túlmenően ösztönözni kell az EU és a tagállamok pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem jobb nyomon követésének biztosítása, valamint az egységes és hatékony gyakorlatok biztosítása érdekében, különösen a szervezeti struktúrák decentralizált jellege esetén.

A COCOLAF Csalásmegelőzési Csoport az elmúlt két évben a csalás elleni nemzeti stratégia témájának különböző aspektusaira összpontosított. A munkacsoport először 2014-ben kísérleti projektként szövegezte meg az „Iránymutatás az európai strukturális és beruházási alapokra (esb-alapok) vonatkozó csalás elleni nemzeti stratégiákhoz” című dokumentumot³. Ezek az iránymutatások határozták meg a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásának alapját, azonban csak korlátozott körben, az esb-alapok területén a kiadásokra vonatkozóan. A következő évben egy másik munkacsoportot hoztak létre a csalás elleni nemzeti stratégia gyakorlati oldalára való összpontosításra. Ennek eredményeként 2015-ben kibocsátották a „Gyakorlati lépések a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához”⁴ című dokumentumot egy xls formátumú gyakorlati eszközzel együtt, amely a jelenlegi hatályos intézkedések aktuális helyzetének értékelésére használható, figyelembe véve a csalás elleni küzdelem ciklusának mind a négy szakaszát⁵.

A jelenlegi iránymutatás a csalás elleni nemzeti stratégiákra 2014-ben kiadott iránymutatás aktualizálását jelenti. A munkacsoport célja 2016-ban az volt, hogy felülvizsgálja a csalás elleni nemzeti stratégiákra vonatkozó korábbi iránymutatásokat annak

¹ A csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó tanácsadó bizottság

² Pl. az 1303/2013/EU rendelet, különösen a 125. cikk (4) bekezdésének c) pontja.

³ Hiv. Ares(2015)130814 – 2015.1.13.

⁴ Hiv. Ares(2015)5642419 – 2015.12.07.

⁵ A csalás elleni küzdelem ciklusának szakaszai: 1) csalás megelőzés, 2) csalás felderítés, 3) vizsgálat/nyomozás és vádemelés, valamint 4) visszafizettetés és szankciók.

érdekében, hogy azok a valamennyi megosztott irányítású kiadásra vonatkozó horizontális dokumentummá váljanak: európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok), mezőgazdasági alapok, belügyi alapok (Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap és Belső Biztonsági Alap), valamint a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap. Emellett az iránymutatásokat számos olyan konkrét tagállami gyakorlatra vonatkozó példával egészítették ki, amelyek sikeresnek bizonyultak.

A tagállamok akár ágazati csalás elleni stratégiákat, akár a teljes költségvetésre vonatkozó átfogó nemzeti stratégiát hoznak létre, ezek az iránymutatások konkrét módon támogathatják a nemzeti hatóságokat és a döntéshozókat a csalás elleni nemzeti stratégia megalkotásának folyamatában.

A dokumentum a tagállamok számára az alábbiakat biztosítja:

- ✓ a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásának lépésenkénti módszere,
- ✓ a csalás elleni nemzeti stratégia összetevői és szerkezetéhez egy sablon,
- ✓ a tagállami gyakorlatra vonatkozó konkrét példák.

Ismét megerősítendő, hogy ez az iránymutatás nem bír kötelező erővel. Ezen túlmenően tisztázni kell, hogy nem létezik egyenmegoldás a csalás elleni nemzeti stratégia megszövegezéséhez; a tagállamoknak kell értékelniük jelenlegi csalásellenes helyzetüket, meghatározni saját céljaikat és egyedi cselekvési tervet készíteni.

Az OLAF köszönetet kíván mondani az ezen iránymutatások kidolgozásában részt vevő valamennyi szakértőnek a munkacsoportok munkájához való hozzájárulásukért és az abban való közreműködésükért, továbbá azért, hogy a gyakorlati útmutató elkészítése érdekében megosztották egymással tudásukat és tapasztalataikat, ezáltal segítve a tagállamokat a csalás elleni nemzeti stratégia folyamatának elindításában.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
I. Az EU pénzügyi érdekeinek hatékony védelme.....	8
1. Jogi keret	8
1.1. Az uniós jog.....	8
1.2. A nemzeti jog alkalmazandó rendelkezései.....	10
2. A csalás elleni nemzeti stratégia előnyei.....	10
3. Lépések a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához	11
II. A csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozása.....	14
1. Előzetes lépések	14
1.1. A csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat kijelölése	14
1.1.1. <i>A csalásellenes koordinációs szolgálat, mint a csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat</i>	14
1.2. A csalás elleni nemzeti stratégia folyamatában részt vevő hatóságok	16
1.2.1. <i>Nemzeti együttműködés</i>	16
1.2.2. <i>Nemzetközi együttműködés</i>	17
1.3. A stratégia által lefedett időszak	18
1.4. A csalás elleni nemzeti stratégiához nyújtott politikai támogatás	18
1.5. Kommunikáció és tudatosítás	22
2. Előkészítő szakasz	24
2.1. A csalás elleni helyzet jelenlegi állása	24
2.1.1. <i>Csalás megelőzése</i>	26
2.1.1.1. <i>Jogszabályok csalásbiztossági vizsgálata</i>	27
2.1.2. <i>Csalás felderítése</i>	29
2.1.3. <i>Vizsgálat/nyomozás és büntetőeljárás</i>	30
2.1.4. <i>Visszafizettetés és szankciók</i>	30
2.2. Csalásra vonatkozó kockázatértékelés	31
2.2.1. <i>A csalásra vonatkozó kockázatértékelés elméleti alapjai</i>	33
2.2.2. <i>A csalásra vonatkozó kockázatértékeléshez használt módszertan</i>	35
2.2.2.1. <i>A csalási kockázatok azonosítása és megfogalmazása</i>	35
2.2.2.2. <i>Az azonosított kockázatok értékelése és rangsorolása</i>	38
2.2.3. <i>Csaláskockázat-azonosítás és értékelés a gyakorlatban</i>	40

2.2.3.1. A KAP költségvetést károsító csalás kockázatának értékelése.....	42
2.2.4. IT eszközök a kockázat azonosítására	42
2.2.4.1. A szabálytalanságkezelő rendszer (IMS)	43
1) Jelentéstételi eszköz	43
2) Elemző eszköz.....	44
2.2.4.2. ARACHNE kockázatértékelő eszköz	45
2.2.4.3. Nemzeti csalásellenes adatbázisok	46
1) A csalás elleni nemzeti informatikai alkalmazás jellemzői és szerkezete.....	46
2) Az adatbázisok funkciói.....	47
A) Elemző funkciók	47
B) Tájékoztatási funkciók.....	49
2.2.5. A kockázat azonosítására szolgáló információforrások	50
3. Kidolgozási szakasz	52
3.1. A célkitűzések meghatározása.....	52
3.2. Az intézkedések meghatározása.....	53
3.3. A teljesítménymutatók meghatározása	55
4. A cselekvési terv meghatározása.....	58
4.1. A cselekvési terv tartalma	58
4.2. A cselekvési terv által lefedett időszak.....	59
4.3. A csalásellenes koordinációs szolgálat lehetséges szerepe a cselekvési terv meghatározásában 60	
III. A csalás elleni nemzeti stratégia értékelése és frissítése	61
1. A stratégia értékelése.....	61
2. A stratégia frissítése	63
Mellékletek.....	65
1. melléklet – A csalás elleni nemzeti stratégia eljárásának folyamatábrája	66
2. melléklet – Sablon a csalás elleni nemzeti stratégia szerkezetéhez	67
3. melléklet – A csaláskockázat-értékelési dokumentum lehetséges szerkezete és tartalma.....	71
4. melléklet – Csalási kockázatok	72
5. melléklet – A csalásellenes koordinációs szolgálat működésével kapcsolatos kockázatok	76
6. melléklet – A figyelmeztető űrlap főbb pontjai.....	79
7. melléklet – Kockázat-nyilvántartás.....	80

8. melléklet – A kezdeti szándéknyilatkozat főbb pontjai	82
9. melléklet – Sablon a célkitűzések meghatározásához	83
10. melléklet – Szószedet	84

I. Az EU pénzügyi érdekeinek hatékony védelme

1. Jogi keret

1.1. Az uniós jog

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 310. és 325. cikke szerint az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen. A tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek. E szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységeiket. E célból a Bizottság támogatásával közigazgatásaik illetékes egységei között szoros és rendszeres együttműködést kötelesek megszervezni.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 317. cikke kimondja, hogy a tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítása érdekében, hogy az uniós költségvetés felhasználása megfeleljen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének.

Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló rendelet⁶ 30–33. cikke tisztázza a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelvét. Ez az alapelv a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elvéhez, valamint az eredményes és hatékony belső kontroll alkalmazásához kapcsolódik.

A költségvetési rendelet 59. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében a megosztott irányítás keretében a tagállamoké az elsődleges felelősség a szabálytalanságok és csalás megelőzése, felderítése és kijavítása terén. E tekintetben a tagállamoknak erős irányítási és kontrollrendszereket kell létrehozniuk annak érdekében, hogy biztosítsák a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, az átláthatóságot és a megkülönböztetésmentességet. Emellett hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciókkal kell sújtaniuk a végső kedvezményezetteket, ha az uniós vagy nemzeti szabályok erről rendelkeznek.

Az 1995. december 18-i 2988/1995/EK, Euratom rendelet meghatározza a szabálytalanság fogalmát, és közös rendelkezéseket tartalmaz az alkalmazandó igazgatási intézkedésekre és büntetésekre.

Az 1996. november 11-i 2185/1996/EK, Euratom rendelet a Bizottság által a tagállamokban végrehajtandó helyszíni ellenőrzésekre és vizsgálatokra vonatkozik. Előírja a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés és egyeztetés elemeit.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény meghatározza a csalás fogalmát.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről,

A 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelet az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) közös szabályait fekteti le a 2014–2020 közötti programozási időszakra. A 125. cikk (4) bekezdésének c) pontja tisztázza az irányító hatóságok azon kötelezettségét, hogy eredményes és arányos csalás elleni intézkedéseket alkalmazzanak az azonosított kockázatokat figyelembe véve. A 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendeletben megállapított kritériumokat és eljárásokat a tagállamok által a 2013. december 17-i 1309/2013/EU rendelet 21. cikkének (2) bekezdése alapján az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapból (EGAA) támogatott intézkedések irányításáért és kontrolljáért felelős kijelölt tagállami szervekre is alkalmazni kell.

A közös agrárpolitika (KAP), az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) keretén belül a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU rendelet 58. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontja egyértelművé teszi, hogy a „tagállamok a KAP keretében meghoznak minden olyan törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést és egyéb intézkedést, amely szükséges az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelméhez, és különösen az alábbiakhoz: (...) b) a csalás hatékony és visszatartó erejű megelőzésének biztosítása, különösen a nagyobb kockázatot jelentő területeken, a költség és haszon, valamint az intézkedések arányosságának figyelembevétele mellett; c) a szabálytalanságok és csalás megelőzése, feltárása és megszüntetése; (...)”.

A leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap tekintetében a 2014. március 11-i 223/2014/EU rendelet 28. cikkének h) pontja úgy rendelkezik, hogy az „irányítási és kontrollrendszerek” a költségvetési rendelet 30. cikkében foglalt „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével” összhangban „biztosítják a következőket: (...) szabálytalanságok, többek között a csalás megelőzése, felderítése és helyrehozása (...)”.

A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap, valamint a Belső Biztonsági Alap részeként létrehozott pénzügyi támogatási eszközök⁷ tekintetében a 2014. április 16-i 514/2014/EU rendelet 5. cikke előírja, hogy a „tagállamok olyan hathatós megelőző intézkedéseket hoznak a csalás ellen, különösen a magasabb kockázatú területek tekintetében. Az ilyen megelőző intézkedések visszatartó erővel bírnak; ezen intézkedések meghatározása során tekintetbe kell venni azok hasznát és arányosságát.”

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a csalás elleni nemzeti stratégia mind a kiadásokat, mind a bevételi oldalt magában foglalhatja. A kiadásokon

⁷ A 2014. április 16-i 514/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazandó a Belső Biztonsági Alap részét képező, a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról és a 2007/125/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 16-i 513/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre, valamint a Belső Biztonsági Alap részét képező, a külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról és az 574/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 16-i 515/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre, az előbbira az 514/2014/EU rendelet 1. cikke, 2. cikke a) pontjának második francia bekezdésének megfelelően, az utóbbira az 514/2014/EU rendelet 1. cikke, 2. cikke a) pontjának harmadik francia bekezdésének és az 515/2014/EU rendelet 19. cikkének megfelelően.

túlmenően a stratégia a tradicionális saját forrásokat – vámokat és illetékeket – és akár a héát is magában foglaló csalásra is kiterjedhet. A Bíróság a C-539/09. sz., Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben (2011. november 15-i ítélet), a C-617/10. sz., Hans Åkerberg Fransson ügyben (2013. február 26-i ítélet) és a C-105/14. sz., Ivo Taricco és társai ügyben (2015. szeptember 8-i ítélet) kialakított ítélkezési gyakorlatával megállapította, hogy a héa az Európai Unió pénzügyi érdekeinek részét képezi, továbbá hogy az adócsalással kapcsolatos adóügyi szankciók és büntetőeljárások – mint például azok, amelyeket a héával kapcsolatban szolgáltatott információk pontatlansága alkalmaznak – a 2006/112 irányelv 250. cikkének (1) bekezdése és 273. cikke (korábban a hatodik irányelv 2. és 22. cikke), valamint az EUMSZ 325. cikkének végrehajtásának minősülnek, és végül, de nem utolsósorban, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások hatékony szankcionálására vonatkozó tagállami kötelezettségek a héacsalásra is kiterjednek.

1.2. A nemzeti jog alkalmazandó rendelkezései

A nemzeti jogszabályokat kell alkalmazni a közigazgatási szankciókra, továbbá a büntetőeljárásokra és a büntetésekre. Egyes országokban az Unió pénzügyi érdekeit sértő potenciális csalási ügyekkel kapcsolatos nyomozására és/vagy vádemelésre különleges szolgálatokat hoznak létre vagy jelölnék ki (mint például Romániában a csalás elleni ügyosztályt (DLAF)).

2. A csalás elleni nemzeti stratégia előnyei

A csalás elleni nemzeti stratégia fő célja az EU pénzügyi érdekeinek hatékony és eredményes védelmének biztosítása. A stratégiának élő és rugalmas dokumentumnak kell lennie annak érdekében, hogy új fejlemények esetén ezeket bele lehessen foglalni a cselekvési tervbe vagy magába a stratégiába. Ebben a folyamatban számos előny keletkezik az adott tagállam számára.

A csalás elleni nemzeti stratégia:

- ✓ Biztosítja az EU pénzügyi érdekeinek hatékony és eredményes védelmét;
- ✓ Kapcsolatot teremt a költségvetés kiadási és bevételi oldala közötti együttműködéshez;
- ✓ Erősebb pozíciót hoz létre az uniós költségvetésből történő további finanszírozással kapcsolatos tárgyalásokhoz;
- ✓ Javítja a szabálytalanságok és a csalás megelőzését, felderítését és az ellenük való küzdelmet;
- ✓ Az Európai Unió költségvetéséből jogosulatlanul elköltött összegek nagyobb mértékű visszafizettetését éri el;
- ✓ Jobb működési keretet hoz létre az uniós források végrehajtásának és kontrolljának folyamatában részt vevő intézmények együttműködéséhez, és pontosabban meghatározza az érintett intézmények szerepét és feladatait;
- ✓ Új módszereket hoz létre és/vagy fejleszt a csalással, korrupcióval vagy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenységgel kapcsolatos megelőzésre és küzdelemre;

- ✓ Az alkalmazandó joggal összhangban arányos és visszatartó erejű szankciók alkalmazásához járul hozzá;
- ✓ Az igazgatási kapacitás javítását célzó ajánlásokat vagy intézkedéseket tartalmazó keretet hoz létre;
- ✓ Kielégíti az EU pénzügyi érdekeinek védelemét szolgáló folyamat átláthatóságának szükségességére vonatkozó igényt;
- ✓ Javítja a nyilvánosság számára az információkhoz való hozzáférést, mivel a csalás elleni nemzeti stratégia nyilvános dokumentum;
- ✓ Létrehozza az együttműködési megállapodások és működési módok nemzeti kerete jogi fejlődésének, valamint naprakésszé tételének és megújításának alapját;
- ✓ Biztosítja az intézmények jogalkotási, igazgatási és operatív tevékenységeinek hatékony koordinációját;
- ✓ Megerősíti az OLAF-fal, valamint az illetékes uniós intézményekkel, az uniós tagállamokkal és a más országokkal való együttműködést.

A csalás elleni nemzeti stratégia tagállami szinten lehetővé teszi az uniós és nemzeti költségvetésekre kiható csalások elleni küzdelem strukturálását. Ezenkívül az alábbiakban is segítséget nyújt:

- ✓ a rendszerekben a csalásnak való kitettség azonosítása;
- ✓ a legjelentősebb csalási kockázatok értékelése;
- ✓ a válaszintézkedések meghatározása és végrehajtása;
- ✓ a megtett előrelépések értékelése;
- ✓ a csalási trendek fejlődésére adott válasz és a rendelkezésre álló források adaptálása;
- ✓ minden érdekelt fél részvételének biztosítása, különösen fokozott együttműködés és összehangolt intézkedések révén.

Biztosítja továbbá a csalási kockázatokra adott válaszok nemzeti harmonizációját, különösen a decentralizált irányítási struktúrák esetében.

3. Lépések a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához

Főszabály szerint a stratégiának a csalás elleni küzdelem ciklusának minden szakaszát figyelembe kell vennie.

- ✓ A **megelőzést** az irányító, igazoló és ellenőrző hatóságoknak prioritásként kell kezelniük a csalási kockázatok csökkentése érdekében. Hatékonyabbá kell tenni a megelőzést azáltal, hogy valamennyi érdekelt fél között szorosabbra fűzik az együttműködést és megerősítik az intézkedések általános koordinációját.
- ✓ A **felderítés** olyan kulcsfontosságú szakaszt jelent, amelyet valamennyi érdekelt félnek, valamint az irányítási és kontrollhatóságoknak (ideértve az ellenőrző hatóságokat és a bűnüldöző hatóságokat is) kellő gondossággal és megfelelő reakcióképességgel kell kezelniük.

- ✓ **A vizsgálat/nyomozás és a vádemelés** szorosan összekapcsolódik. Hatékonyságuk szakképzett személyzetet, az irányítási és kontrollhatóságok teljes körű együttműködését, valamint a hatóságok közötti zavartalan együttműködést igényel.
- ✓ **A visszafizettetést és a szankciókat** az illetékes közigazgatási és büntető hatóságoknak hatékonyan és szigorúan nyomon kell követniük.

A csalás elleni nemzeti stratégia létrehozásának kulcsfontosságú lépései a következők:

1. Előzetes lépések

Ide tartozik a jogi keret meghatározása (azaz a nemzeti és az uniós jogi keretre való hivatkozás); a stratégia hatálya a csalás, a korrupció vagy bármely más illegális tevékenység elleni küzdelemre vonatkozó főbb nemzeti prioritásoknak megfelelően; a stratégia kidolgozásáért, végrehajtásáért és nyomon követéséért felelős szolgálat, valamint az e folyamatokban részt vevő intézmények megnevezése. Emellett fel kell tüntetnie a más nemzeti stratégiákkal/szakpolitikákkal való kapcsolatot.

2. Előkészítő szakasz

Ez a folyamat kritikus szakasza. Két fő szakaszt foglal magában: a jelenlegi helyzet meghatározását (azaz a jelenlegi csalásellenes intézkedések, valamint azok háttérének értékelését magában foglaló állapotfelmérést, és ezáltal a rendszer erősségeinek és gyengeségeinek meghatározását), valamint a csalással kapcsolatos kockázatok értékelését. Az eredmény lehetővé teszi a szükségletek és a javításra szoruló területek meghatározását, amelyeket célkitűzések és intézkedések meghatározásához kell felhasználni.

3. Kidolgozási szakasz

A kidolgozás szakaszában meg kell határozni a célkitűzéseket és a kapcsolódó teljesítménymutatókat. A célkitűzések a tagállamok szükségleteit képviselik, valamint hozzájárulnak az ütemterv és a tagállamok csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos elképzeléseinek felvázolásához. A célkitűzéseket konkrét intézkedések meghatározásához kell felhasználni. Ezenkívül a teljesítménymutatókat az egyes intézkedésekre vonatkozóan kell meghatározni, mivel ezek hozzá fognak járulni az elért eredmények értékeléséhez. A célkitűzéseket és intézkedéseket cselekvési tervbe kell foglalni.

4. A cselekvési terv

A cselekvési terv meghatározza az egyes célok tekintetében elvégzendő konkrét intézkedéseket, az ezekért felelős szolgálatot, a végrehajtásuk határidejét/idejét és a kapcsolódó teljesítménymutatókat. A stratégia végrehajtásának nyomon követésére szolgáló eszköz.

5. A stratégia értékelése és frissítése

A stratégia egy folyamatosan alakuló dokumentum, ezért értékelést és megfelelő frissítést igényel. Az időközi értékelés(ek)e)t követően el kell dönteni, hogy frissítik-e a csalás elleni stratégiát és a kapcsolódó cselekvési tervet. A stratégiát a végrehajtása alatt bekövetkezett változásoknak megfelelően frissítik annak érdekében, hogy biztosítsák az elszámoltathatóságot, és azt, hogy a végrehajtásért felelős szolgálat képes legyen elfogadni a stratégia szerkezetét és abban módosításokat eszközölni.

A fenti struktúra tisztán tájékoztató jellegű: a dokumentum részletes kibontása a tagállamokon múlik, figyelembe véve a stratégia alkalmazási körét, a fő célkitűzéseket, a jogi keretet, az adminisztratív struktúrát stb.

Mellékletként szerepel egy, a csalás elleni nemzeti stratégia teljes eljárásának áttekintését biztosító folyamatábra is: **1. melléklet – A csalás elleni nemzeti stratégia eljárásának folyamatábrája** Ezen túlmenően a stratégia szerkezetének részletes sablonjához lásd: **2. melléklet – Sablon a csalás elleni nemzeti stratégia szerkezetéhez.**

II. A csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozása

1. Előzetes lépések

1.1. A csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat kijelölése

A kormánynak ki kell jelölnie egy külön szolgálatot (a továbbiakban: a csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat) a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozására. A szolgálatnak rendelkeznie kell a következőkkel:

- ✓ Egyrészt az EU költségvetéséhez kapcsolódó kiadások és bevételek teljes rendszerének, másrészt a csalás elleni intézkedések horizontális áttekintése.
- ✓ Hatáskör az uniós alapok végrehajtásában közreműködő, valamint a pénzügyi vizsgálatokért/nyomozásokért és vádemelésekért felelős különböző minisztériumok/hatóságok/szolgálatok releváns szakértelmének mozgósítására.

A csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat kijelölése különösen az olyan tagállamok számára kulcsfontosságú, ahol a közigazgatási rendszer decentralizált.

A csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálatnak olyan szakértői csapatot kell felállítania, amely képes megfelelő szakmai háttérrel biztosítani. A multidiszciplináris csapat tudásának és know-howjának ki kell terjednie a csalás elleni küzdelem ciklusának valamennyi szakaszára. A csalás elleni küzdelem ciklusában a következő kulcsfontosságú kérdésekkel kell foglalkozni: a csalásra vonatkozó ismeretek, a csalás megelőzése és felderítése, a szankciók és a végül a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos kommunikáció.

Az előkészítő szakasz ezen túlmenően a partnerekkel/érdekeltelekkel – különösen az azonosított szükségleteknek megfelelően felállított ad hoc munkacsoportokon keresztül – folytatott folyamatos párbeszédre épít.

A csalásellenes koordinációs szolgálatok (AFCOS) kiemelt szerepet játszhatnak a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásában és nyomon követésében.

1.1.1. A csalásellenes koordinációs szolgálat, mint a csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat

Több előnnyel is jár, ha a csalás elleni koordinációs szolgálatot jelölik ki a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásáért felelős nemzeti szolgálatnak. Tekintettel a csalásellenes koordinációs szolgálat fő feladataira, a szervezet hatékony együttműködést és információcserét biztosíthat a csalás elleni nemzeti stratégia és cselekvési tervének előkészítése, kidolgozása és elfogadása tekintetében. Ez a feladat megkönnyítené a csalásellenes koordinációs szolgálat számára, hogy a költségvetés mindkét oldalának – kiadások és bevételek – hatóságaitól támogatást kérjen, beleértve nemzeti szinten az irányításért, a végrehajtásért, az igazolásért, az ellenőrzésért, a vizsgálatért/nyomozásért, a büntetőeljárásért és a szankciók kiszabásáért felelős hatóságokat, valamint uniós és nemzetközi szinten az OLAF-ot, az Európai Bizottságot és a nemzetközi partnereket. E tekintetben a csalásellenes koordinációs szolgálat:

- ✓ Megszervezi és koordinálja a csalás elleni nemzeti stratégia és annak cselekvési terve kidolgozásának folyamatát;
- ✓ Elvégzi a már meglévő szervezeti struktúra, szereplők, intézkedések és eljárások átvilágítását; valamint
- ✓ Csalásra vonatkozó kockázatértékelést végez és megfelelően értékeli az ország jelenlegi helyzetét a meglévő csalásellenes intézkedések tekintetében, amely során figyelembe veszik a csalás elleni küzdelem ciklusának mind a négy szakaszát.
- ✓ Értékelést készít a szabálytalanságok és csalás jelenlegi helyzetéről;
- ✓ Meghatározza a csalás elleni nemzeti stratégia hatókörét és kiterjesztését, valamint indikatív ütemtervet készít a csalás elleni nemzeti stratégia elkészítésére;
- ✓ Gondoskodik a csalás elleni nemzeti stratégia és a cselekvési terv kidolgozásának átfogó tervezéséről és az ezzel kapcsolatos feladatok elosztásáról;
- ✓ A stratégia elfogadásához politikai támogatást nyújtó politikai szervezet titkárságaként vagy a elnökeként szolgál;
- ✓ Mozgósítja a különböző hatóságok és szolgálatok szakértőit, akik a költségvetés mindkét – kiadási és bevételi – oldalát képviselik, valamint az igazságügyi hatóságok, az ügyészség és a büntető hatóságok képviselőit.
- ✓ Felelős a stratégia és a cselekvési terv aktualizálásáért;
- ✓ A résztvevők/intézmények körében terjeszti az információkat és anyagokat;
- ✓ Segítséget/támogatást kér a nemzetközi partnerektől, például az OLAF-tól, az Európai Bizottságtól stb.;
- ✓ Bevonja a szövetségi/regionális szintű hatóságokat;
- ✓ A csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásával (amelybe bevonta a civil társadalmat) és elfogadásával kapcsolatos ismereteket bővíti.

PÉLDA

A bolgár csalásellenes koordinációs szolgálat szerepe a csalás elleni nemzeti stratégiában

A bolgár csalásellenes koordinációs szolgálat a csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsának titkárságaként működik; felelős a csalás elleni nemzeti stratégia és annak cselekvési terve kidolgozásáért és azok naprakészen tartásáért, valamint jelentést tesz a csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsának az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő szabálytalanságok és csalások megelőzésére és az ellenük folytatott küzdelemre vonatkozó, 2014–2020-as időszakban hatályos csalás elleni nemzeti stratégia végrehajtásával kapcsolatos információkról.

PÉLDA

A lett csalásellenes koordinációs szolgálat központi koordináló szerepe

Lettország esetében a csalásellenes koordinációs szolgálat a pénzügyminisztériumban működik, és központi koordinátorként szolgál. A munkacsoportjától – amelynek tagjai a nemzeti csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsát képviselik – kapott információk alapján dolgozza ki a közös/egységes stratégiát. A csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsának 10 állandó és 6 nem állandó szakértő tagja van a különböző illetékes nemzeti hatóságoktól. Ezenkívül a Transparency International irodája külső partnerként részt vesz a csalásellenes koordinációs szolgálat intézményi hálózatában, és ajánlásokat tehet a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához, valamint részt vehet a csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsának ülésein. Következésképpen elengedhetetlen egy közös koordináló és végrehajtó testület a stratégia kidolgozásához és végrehajtásához.

1.2. A csalás elleni nemzeti stratégia folyamatában részt vevő hatóságok

1.2.1. Nemzeti együttműködés

Valamennyi, az irányításért és végrehajtásért, igazolásért, ellenőrzésért, vizsgálatért/nyomozásért, vádemelésért és szankciók kiszabásáért felelős hatóságot be kell vonni. Ezen érdekelt felek szakértelmének le kell fednie az irányítási, a kontroll- és az igazságügyi rendszert. Lehetőség szerint a következő szervezetek képviseltessék magukat:

- irányító hatóságok;
- közreműködő szervezetek;
- igazoló hatóságok;
- ellenőrző hatóságok;
- csalásellenes koordinációs szolgálat;
- a kormány vagy a parlament kontrollhatóságai;
- a közigazgatást vizsgáló hatóságok;
- nyomozó hatóságok;
- ügyészségek;
- bíróságok.

Tanácsos az uniós finanszírozásban részesülő projektekkel kapcsolatosan közvetlen vagy közvetett kontroll, felügyeleti vagy irányítási felelősségi körrel rendelkező szervezeteket is bevonni:

- versenyjogi ellenőrző hatóságok;
- közbeszerzési döntőbizottságok;
- adóhatóságok;
- vámhatóságok.

Ezenkívül a csalás és a korrupció kockázatának megelőzése érdekében felügyeleti szerepet betöltő nem kormányzati szervezeteket lehet bevonni együttműködő külső partnerekként. Ezek a szervezetek a lakosságban való tudatosításban is részt vesznek.

A felelős csapatnak munkaprogramot kell összeállítania a stratégia adott időkereten belüli kidolgozására. Célként kell kitűzni a teljes körű politikai támogatás biztosítását, valamint az érdekelt felek bevonását.

1.2.2. Nemzetközi együttműködés

Egy csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozására és későbbi elfogadására szolgáló hatékony rendszer létrehozása nem csak az uniós források nemzeti és európai szintű végrehajtási és ellenőrzési folyamatában részt vevő struktúrák közötti jó koordinációt igényli, hanem a megfelelő – többek közötti nemzetközi – tapasztalatokkal rendelkező erős adminisztratív kapacitást is. Az érintett személyek és intézmények kompetenciáinak növelése, valamint egy hálózat létrehozása érdekében – ahol a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásával kapcsolatos kérdéseket és problémákat vitatnak meg – számos tagállam sikeresen szervezett kétoldalú tapasztalatcserére szolgáló találkozókat a megfelelő szakértelem megszerzése érdekében.

PÉLDA

Bulgária nemzetközi kétoldalú tapasztalatai

A bolgár csalásellenes koordinációs szolgálat által az Európai Regionális Fejlesztési Alap által társfinanszírozott technikai segítségnyújtási program keretében végzett projekt megvalósítása során több nemzetközi csalásellenes tanulmányt szerveztek a tagállamok csalás elleni koordinációs szolgálatai között. Például a bolgár csalásellenes koordinációs szolgálat – kétoldalú alapon – találkozott a román DLAF-fal, a portugál, a szlovák és a görög csalásellenes koordinációs szolgálattal. E két utóbbi tanulmányt olyan tagállamokkal együtt végezték, akik már kidolgoztak csalás elleni nemzeti stratégiát és hivatalosan is továbbították azt a Bizottságnak. Az ilyen nemzetközi kétoldalú együttműködések jelentősnek bizonyultak a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozása, valamint a cselekvési terv létrehozása és aktualizálása terén, összehasonlító alapon.

PÉLDA

Lettország nemzetközi háromoldalú tapasztalatai

Lettország – a csalás elleni stratégia fejlesztése céljából – sikeres tapasztalatot szerzett más tagállamok nemzetközi segítségnyújtásával (a bolgár és a máltai csalásellenes koordinációs szolgálattal) kapcsolatban a TAIEX szakértői egymástól tanulás háromoldalú missziójának és műhelyének formájában. E nemzetközi együttműködés eredményeként sor került a tényleges csalás elleni aktuális helyzet elemzésére, és ajánlásokat fogalmaztak meg. A szakértők megosztották a bevált gyakorlatukat, és hozzájárultak a lett csalás elleni koordinációs szolgálat kapacitásának megerősítéséhez, valamint hangsúlyozták annak jelentőségét és szükségességét, hogy a csalás elleni stratégiát a legmagasabb politikai szinten kell létrehozni.

1.3. A stratégia által lefedett időszak

A stratégia által lefedett időszak tekintetében két lehetőség áll fenn.

Az első lehetőség, hogy a stratégia közvetlenül az operatív programokhoz kötődik. A következő többéves pénzügyi keret a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozik. Ésszerű megoldás lehet a stratégia érvényességi időtartamát az operatív programok időtartamához kötni. Ez azt jelentené, hogy a stratégia a 2014–2020 közötti operatív programok lezárásáig lenne érvényes. E lehetőség keretében a 2007–2013 közötti időszak operatív programjait is figyelembe kell venni, és a célkitűzéseknek e programokra is vonatkozniuk kell.

A második lehetőség az, hogy a csalás elleni nemzeti stratégia időtartamát az operatív program/többéves pénzügyi keret időtartamától függetlenül határozzák meg, hogy az a költségvetés kiadásainak és bevételi részének sajátosságait tükrözze. Mindazonáltal egy adott területre vonatkozó hosszú távú elképzelések meghatározását célzó stratégiának ideálisan legalább egy négy-öt éves időszakot le kell fednie. Ugyanakkor minden ország saját kerettel és nemzeti tervezéssel rendelkezik: a stratégia által lefedett időszakot ezekhez kell igazítani.

1.4. A csalás elleni nemzeti stratégiához nyújtott politikai támogatás

Tekintettel az érintett szervek széles körére és nagy számára, a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásáért felelős szolgálat számára szükséges lehet a kormány teljes körű politikai támogatása.

Egy ilyen jellegű dokumentum politikai támogatása rendkívül fontos a sikeres végrehajtásának biztosítása érdekében. Nemcsak a legitimitást kell elnyernie, hanem kötelező erővel is kell bírnia az érintett szervekre, mert enélkül nehéz lenne elérni a kitűzött célokat. A politikai támogatás biztosításának legjobb módja az, hogy a csalás elleni nemzeti stratégiát kormányrendelet formájában hozzák nyilvánosságra, ezáltal biztosítva a stratégia szükséges legitimitását és kötelező erejét. Alternatív megoldásként javasolt egy olyan politikai bizottság

létrehozása, amely biztosítja a stratégia fő irányait, a kormány támogatását, és jóváhagyja a főbb változtatásokat. Hasonló, sikeresnek bizonyult bizottságokat hoztak létre például Szlovákiában vagy Bulgáriában.

A csalás elleni nemzeti stratégiának valamennyi érintett fél számára kötelezőnek kell lennie, ezért ajánlatos, hogy a tagállamok hozzanak létre egy politikai testületet, amely elsősorban a csalás elleni koordinációs szolgálatnak és a stratégia szervezeti kialakításában, koordinációjában, kidolgozásában, elfogadásában és ellenőrzésében részt vevő valamennyi szervnek nyújtott politikai támogatásáért felelős.

Ahhoz, hogy a csalás elleni nemzeti stratégia kötelező erejű legyen, olyan jogi aktussal kell elfogadni, mint pl. a Parlament, a kormány stb. jogi aktusa.

A politikai testület feladatai:

- ✓ Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében részt vevő valamennyi intézmény képviselője és mozgósítása. (E tekintetben a politikai testületnek szervezeti funkcióikkal kell rendelkeznie.);
- ✓ Nyújtson politikai támogatást a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához és elfogadásához;
- ✓ Hatékonyan működjön együtt a csalás elleni stratégiát kidolgozó kijelölt nemzeti szolgálattal;
- ✓ Képviselje az uniós alapok végrehajtásának és kontrolljának folyamatában részt vevő intézményeket, akár a civil társadalmat is.

PÉLDA

Irányítóbizottság Szlovákiában

Hasonló együttműködési modellt valósítanak meg Szlovákiában az Unió pénzügyi érdekeinek a Szlovák Köztársaságban történő védelmével megbízott Irányítóbizottság (az Irányítóbizottság) politikai testület vonatkozásában. Az Irányítóbizottság hatásköreit és feladatait a 2007. szeptember 5-i 748 sz. kormányhatározattal jóváhagyott alapokmány tartalmazza, a testület elnöki tisztségét az ellenőrzés és a korrupció elleni küzdelem részlegének (a szlovák csalásellenes koordinációs szolgálat) igazgatója tölti be. Az Irányítóbizottság felügyeli a nemzeti stratégia végrehajtásából fakadó feladatok és intézkedések teljesítését; megvalósítja az OLAF központi kapcsolattartó pontjának osztályával való együttműködést annak érdekében, hogy biztosítsa a csalásellenes koordinációs szolgálat hálózati partnerei közötti koordinációt és együttműködést az EU pénzügyi érdekeinek a Szlovák Köztársaságban való védelme terén; munkacsoportokat hoz létre a Szlovák Köztársaságnak az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó kötelezettségvállalásából eredő különleges feladatainak ellátására, valamint tevékenységeik felügyeletére stb.

PÉLDA

A bolgár csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsa

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálysértések elleni küzdelem koordinációjával foglalkozó tanács (a csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsa) egy, a 2003. február 4-i, 18. sz. minisztertanácsi végzéssel létrehozott politikai testület. A csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsa a nemzeti hatóságok által az uniós forrásokat érintő szabálytalanságok és csalás elleni küzdelem során hozott intézkedések koherenciáját és azok egymást kiegészítő jellegét a legmagasabb politikai szinten biztosítja. A tanács elnöke a miniszterelnök-helyettes és belügyminiszter, aki az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó állami politikát hajtja végre. A tanács tagjai a miniszterek, a miniszterhelyettesek, az ügyvezető igazgatók, az uniós alapok és programok irányításáért felelős kontrollszervek vezetői, az adóhivatalok, az igazoló és ellenőrző hatóságok igazgatói, azaz mindenki, akinek szerepe van a költségvetés kiadási és bevételi oldalát érintő jogsértések elleni küzdelemben. A csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsában az igazságügyi hatóságok, az ügyészség és a bűnüldöző hatóságok is képviseltetik magukat.

A csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsa javaslatot tesz a minisztertanácsnak új jogalkotási aktusok, stratégiák (beleértve a csalás elleni nemzeti stratégiát), valamint az uniós pénzeszközökkel elkövetett csalások elleni küzdelemre vonatkozó cselekvési tervek projektjeinek kidolgozására; a minisztertanácsnak a tevékenységekről szóló éves jelentést dolgoz ki, valamint megvitatja az EU pénzügyi érdekeivel kapcsolatos kérdéseket, döntéseket hoz és intézkedéseket hoz az uniós pénzeszközökkel elkövetett csalások elleni küzdelem folyamatának optimalizálása érdekében.

A bolgár csalásellenes koordinációs szolgálat a csalásellenes koordinációs szolgálat tanácsának titkárságaként működik, ami biztosítja közöttük a jó együttműködést, valamint megkönnyíti a csalás elleni nemzeti stratégia és annak cselekvési terve kidolgozását és elfogadását.

PÉLDA

A csalás elleni nemzeti bizottság (CNLF) Franciaországban

A csalás elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti bizottságot (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) a csalás elleni küzdelem koordinálásáról és egy csalás elleni nemzeti egység létrehozásáról szóló, 2008. április 18-i rendelettel hozták létre. A bizottság feladata, hogy irányítsa az államháztartást érintő csalás elleni küzdelemre vonatkozó kormányzati politikát, legyen szó akár kötelező adókról és egyéb hatósági bevételekről, akár szociális juttatásokról. A nemzeti bizottság minden évben jóváhagyja a bizottságok által végrehajtandó nemzeti tervet.

A bizottság elnöke a miniszterelnök, és a költségvetésért, a munkaügyért, a szociális biztonságért, az egészségügyért, az igazságszolgáltatásért, a védelemért, a belügyekért, a mezőgazdaságért és a bevándorlásért felelős miniszterekből áll.

A csalás elleni küzdelem 2015. évi nemzeti tervét például a miniszterelnök 2016. június 23-án fogadta el a csalás elleni nemzeti bizottság (CNLF) ülésén. A terv tükrözte az államháztartást károsító csalás elleni küzdelemre vonatkozó, a kormány által 2015-ben és 2016 elején követni kívánt nemzetközi, nemzeti és helyi szintű politikai iránymutatásokat.

A CNLF 2016-ra vonatkozóan 2016. szeptember 14-én első ízben hagyott jóvá a 2016–2018 közötti időszakra szóló stratégiai tervet. A terv a nemzeti államháztartásra és az uniós közpénzekre vonatkozó intézkedéseket is tartalmaz. A terv a főbb stratégiai irányvonalak köré épül majd, és egy eredménytáblát is tartalmaz (célkitűzések, intézkedések, szakaszok és várt eredmények), amelyek pontos jelentést fognak nyújtani a következő CNLF-üléseken a végrehajtás terén elért eredményekről. A francia csalásellenes koordinációs szolgálat (DNLF) felel a terv kidolgozásáért, valamint a terv végrehajtásának az összes partnerrel együtt történő értékeléséért.

A terv öt stratégiai irányvonala a következő:

- Az ellenőrzési eljárásoknak a nemzetközi mobilitáshoz való hozzáigazítása
- A digitális információk kezelésének és biztonságának optimalizálása
- A személyazonossággal való visszaélés és az okmányhamisítások elleni küzdelem megerősítése
- A kockázatok feltérképezésének kidolgozása
- A nyomozási technikák, a szankciók hatékonysága és a visszafizettetés javítása

PÉLDA

A csalás elleni nemzeti stratégia politikai támogatása Romániában

Az Európai Unió romániai pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni küzdelem nemzeti koordinátora a csalás elleni ügyosztály – DLAF (román csalásellenes koordinációs szolgálat), ahogyan az a jogi keretben is szerepel. Jogszabály alapján ez a szervezet felelős a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásáért és végrehajtásának koordinálásáért.

A csalás elleni nemzeti stratégia politikai támogatottsága biztosított, mivel az DLAF a miniszterelnök koordinálása alatt áll. A DLAF küldött egy feljegyzést a miniszterelnöki hivatalnak, amelyben tájékoztatott a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásának lehetőségéről és szükségességéről, és kérte a kormányt, hogy támogassa az e folyamat során az uniós pénzeszközök kezelése terén hatáskörrel rendelkező valamennyi nemzeti hatóság bevonását. A támogatást megkapták. Következésképpen a stratégiát kormányhatározat fogja jóváhagyni.

Amennyiben a politikai támogatást a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásának időpontjában még nem biztosították, azt javasoljuk, hogy azt párbeszéd segítségével és a stratégia szükségességének kifejtése során lassan alakítsák ki. Ezen túlmenően indokolt nemzetközi szakértelem – mint például az OLAF vagy más, olyan tagállamok által nyújtott támogatás, amelyek már rendelkeznek csalás elleni nemzeti stratégiával – igénybe vétele, és az álláspontok megerősítése érdekében ezeket a nemzetközi ajánlásokat a párbeszéd során is fel kell használni.

PÉLDA

A politikai támogatás elérése Lettországból

Lettországban jelenleg folyik a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozása a csalásellenes koordinációs szolgálatnál. A más tagállamokkal folytatott sikeres nemzetközi együttműködésnek köszönhetően a nemzetközi szakértők ajánlásait a politikai jóváhagyás megszerzéséhez használták alapul. Ennek eredményeként a tervek szerint a csalásellenes koordinációs szolgálat csalás elleni nemzeti stratégiáját a miniszteri kabinet hagyja jóvá, és az jogilag kötelező lesz a csalásellenes koordinációs hálózatban részt vevő valamennyi intézmény számára.

Ugyanakkor a stratégia hivatalos jóváhagyását követően is elengedhetetlen a felső vezetéssel és a közvéleménnyel folytatott folyamatos párbeszéd.

1.5. Kommunikáció és tudatosítás

A csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálatnak a közvéleménynek a stratégiáról meglévő ismereteinek bővítéséről is gondoskodnia kell. A szabálytalanságok, a csalás és a korrupció megelőzésének egyik kulcsfontosságú eszköze a társadalmat célzó kommunikációs/PR-stratégia. A csalás elleni nemzeti stratégiával kapcsolatos kommunikációs stratégiának konkrét eszközöket kell javasolnia a nyilvánosságnak a stratégia céljairól való tájékoztatására, valamint a tágabb értelemben vett állami szektor számára a pénzügyi érdek védelemével kapcsolatos kötelezettségeik kifejtésére. Ily módon a nemzeti és az uniós költségvetés védelemére egyaránt vonatkozó nemzeti kötelezettségvállalás a jelenlegi és jövőbeli kedvezményezettek számára egyértelművé válik.

PÉLDA

Csalás elleni információs kampány a máltai iskolákban

Az oktatási és foglalkoztatási minisztériummal együttműködésben csalás elleni figyelemfelkeltő kampányt indítottak az iskolákban a 14–16 éves tanulók körében. Az oktatás minőségével és szabványaival foglalkozó igazgatóság (DQSE) tájékoztatást nyújtott az állami, az egyházi és a független iskolák ágazatában üzleti tanulmányok és számlák tárgyát oktató tanároknak a kezdeményezésről. A diákokat arra ösztönözték, hogy vegyenek részt egy online csalás elleni kvízben, nyereményért. A kvíz a csalás és a korrupció elleni figyelemfelkeltő kampány része volt, amely lehetőséget biztosított arra, hogy a diákokkal megvitathassák ezt az egyre érzékenyebb etikai kérdést.

Decentralizált igazgatási rendszer esetén a legjobb gyakorlat a kölcsönös és integrált kommunikációs stratégia kialakítása lenne a csalás elleni nemzeti stratégia végrehajtásában részt vevő valamennyi szolgáltatás között. Ezenkívül mérlegelni kell a különböző más szervezetek (pl. nem kormányzati szervezetek) bevonását is, mivel egyes országokban ezzel a nyilvánosság részéről nagyobb támogatás érhető el.

PÉLDA

A stratégiai kommunikáció kidolgozása Lettorszáiban

A lett csalásellenes koordinációs szolgálat decentralizált közigazgatási rendszerrel rendelkezik. A csalás elleni stratégia a csalásellenes koordinációs szolgálat szervezeti keretében részt vevő valamennyi intézmény számára jogilag kötelező lesz. Ezért a stratégia kidolgozásával egyidejűleg nemzeti szinten is folyik a csalásellenes koordinációs szolgálat kommunikációs hálózatának kialakítása.

A tervezett hálózat elve hasonló ahhoz, amelyet az OLAF (az OLAF csalás elleni kommunikációs szakembereinek hálózata) követ. Ezért valamennyi intézmény kommunikátorainak meg kell állapodniuk az adott időszakban végrehajtandó stratégiáról és tevékenységekről, valamint a csalás és a korrupció megelőzésével kapcsolatos ügyekkel kapcsolatosan a nyilvánossággal folytatott kommunikáció tényleges tervéről. A lett csalásellenes koordinációs szolgálat központi koordináló szerepe megmarad.

2. Előkészítő szakasz

A csalás elleni nemzeti stratégia létrehozásának előkészítő szakasza kulcsfontosságú és körültekintően kell megvalósítani. A folyamat e fontos részére elegendő időt és erőforrást kell fordítani. E szakasz célja, hogy teljes áttekintést lehessen nyerni arról, hogy a költségvetés kiadási és bevételi oldalán az összes érdekelt fél milyen módon kezeli a csalásokat és a szabálytalanságokat. Ez szolgál majd alapul a célkitűzések, a mutatók meghatározásához és a kapcsolódó cselekvési terv elkészítéséhez szükséges döntések meghozatalához.

Az előkészítő szakasz a következő két szakaszt foglalja magában:

- Az aktuális helyzet meghatározása annak érdekében, hogy fel lehessen mérni a nemzeti rendszerek és a meglévő csalás elleni intézkedések erősségeit és gyengeségeit;
- Csalásra vonatkozó kockázatértékelés.

Ezt a szakaszt a következők révén hajtják végre: 1) a már meglévő szervezeti struktúra, szereplők, intézkedések és eljárások átvilágítása; valamint 2) csalásra vonatkozó kockázatértékelés elvégzése. Amennyiben ezekben a szakaszokban gyengeségekre derül fény, azok megszüntetését be kell tervezni a kidolgozás szakaszában meghatározott célkitűzésekben, amelyek a későbbiekben megjelennek a cselekvési tervben.

2.1. A csalás elleni helyzet jelenlegi állása

A helyzet elemzéséhez a következő területeket kell vizsgálni erősségeik és gyengeségeik alapján a csalás elleni küzdelem ciklusának mind a négy szakaszához (megelőzés, felderítés, vizsgálat/nyomozás és vádemelés, valamint visszafizettetés és szankciók) való hozzájárulásuk vagy azokra gyakorolt hatásuk tekintetében:

- Jogalkotás;
- Szervezet (pl. nemzeti – központosított vagy decentralizált – vagy helyi, létezik-e koordinátor vagy sem, a csalásellenes koordinációs szolgálat szerepe stb.);
- Irányítás és szereplők;
- Eljárások (ideértve a meglévő kontrolleljárásokat stb.);
- Eszközök és erőforrások (emberi erőforrások, megfelelő eszközök: informatikai eszközök, dokumentumok, iránymutatások, képzés, kommunikáció stb.);
- Az illetékes hatóságok közötti nemzeti szintű együttműködés (tapasztalatokkal és ügyekkel kapcsolatosan), valamint
- Uniós szintű együttműködés (a Bizottsággal és más tagállamokkal).

Ebben a szakaszban fontos az is, hogy meghatározzák a megállapított erősségek és gyengeségek mögöttes okait is, amelyek a későbbiekben segítenek a megoldások meghatározásában. Az okokat a jogi, intézményi, gazdasági, társadalmi és politikai környezetben kell keresni.

A jelenlegi helyzet értékelésének megkönnyítése érdekében az COCOLAF Csalásmegelőzési Csoport 2015-ben egy gyakorlati dokumentumot dolgozott ki, „Gyakorlati lépések a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához”⁸ címmel, (egy xls formátumú) gyakorlati eszközzel együtt, amely az értékelésre használható. Ez a munkadokumentum alapvető, de nem kimerítő jellegű tétellistával látja el a tagállamokat, amely elemeket a csalás elleni küzdelem ciklusának minden szakaszában célszerű megfontolniuk. Ezen túlmenően ez a dokumentum jó példa arra, hogy hogyan lehet a célkitűzéseket strukturáltan meghatározni és közvetlenül összekapcsolni az értékelési szakasz eredményével.

PÉLDA

A fő mögöttes okok azonosítása Máltán

A szabálytalanságokat, csalást és korrupciót a közszektorbeli tevékenységekre vonatkozó alaki szabályok (elsősorban jogszabályok) hibái, valamint az informális szabályok (értékkendszerek, etika és erkölcsök) hiányosságai okozzák. A fő mögöttes okok a következők:

- ◆ *Piaci hiányosságok;*
- ◆ *A közigazgatás nem megfelelő szabályozói funkciói*
- ◆ *Nem megfelelő jogszabályok*
- ◆ *Az alaki szabályok eredménytelen és nem hatékony végrehajtása*
- ◆ *Az érvényesítés és a külső felügyelet hiánya*
- ◆ *A kontroll és a monitoring – különösen a belső kontroll – hiánya*
- ◆ *A társadalom alacsony szintű kultúrája, etikája, erkölcsi és értékkendszerei.*

(Kivonat Málta csalás elleni nemzeti stratégiájából)

Az értékelés elvégzéséhez szükséges információk a következőképpen szerezhetők be:

⁸ Hiv. Ares(2015)5642419 – 2015.12.7.

- ✓ Dokumentumok, jelentések és adatok (pl. jogszabályok, szolgálati munkadokumentumok, eljárások, módszertanok, iránymutatások) összegyűjtése és elemzése
- ✓ Online kérdőíves felmérések és közvélemény-kutatások végzése, közvetlen kapcsolatteremtés az érdekelt felekkel, interjúk készítése (személyesen, telefonon, Skype-on vagy más egyenértékű módon stb.), szakértőkkel, munkacsoportokkal folytatott megbeszélések stb.

A különböző forrásokból származó információk használata elősegíti az eredmények alátámasztását.

2.1.1. Csalás megelőzése

A megelőzés kulcsfontosságú a csalás elleni küzdelemben. Egyszerűbb és költséghatékonyabb a csalás megelőzése, mint a jóvátétel. A tagállamoknak kötelezettséget kell vállalniuk a csalás megelőzésének kidolgozására és végrehajtására.

Egy megbízható és hatékonyan végrehajtott irányítási és kontrollrendszer alapvető fontosságú, mivel drámai mértékben csökkentheti a csalás kockázatát, még ha azt teljes mértékben nem is tudja kiküszöbölni.

A megelőző intézkedések és technikák átvilágítása a következőket teszi lehetővé:

- ✓ A már alkalmazásban lévő megelőző intézkedések és technikák hatékonyságának értékelése
- ✓ A meglévő intézkedések korrigálására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére, esetleg új intézkedések meghozatalára vonatkozó javaslatok
- ✓ Az uniós forrásokat érintő csalásokkal kapcsolatban a tagállamok alkalmazottai körében a közvélemény ismeretei és az etikus kultúra mértékének jobb értékelése;

A megelőző intézkedések erős adminisztratív kapacitásokon alapulnak, mint például:

- ✓ jogszabályok csalásbiztosági vizsgálata (különösen a kiskapuk megszüntetése)⁹;
- ✓ Átláthatóságra vonatkozó politika, amelyet a tudatosítást erősítő, széles körű kommunikációs politika támogat;
- ✓ Erős belső kontrollrendszer;
- ✓ Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével foglalkozó munkavállalók fejlett etikai kultúrája: (A megfigyelők számára egyértelmű és látható-e, hogy a munkavállalók magas etikai standardok elérésére törekednek?; Létezik-e egy olyan stabil és egyértelmű dokumentum, például egy magatartási kódex, amely az összeférhetlenség kérdéseit is tárgyalja?);

⁹ Lásd a csalás elleni küzdeletről szóló, 2000. június 28-i COM(2000)358 végleges bizottsági közlemény 1.1. szakaszát: *Az állandó hatékonysághoz a közérdekek és -pénzek védelmét biztosító politikának egyértelmű, könnyen alkalmazható jogalkotáson kell alapulnia, amely olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek megerősítik a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, valamint a közösségi politikák hatékony kontrollját. E rendelkezéseknek megfelelő visszatartó erővel kell rendelkezniük ahhoz, hogy a lehető legnagyobb mértékben elrettentsenek a szabálytalan cselekményektől.*

- ✓ Erős humánerőforrás-politika: megtalálni a megfelelő egyensúlyt a személyzet fluktuációja (a tapasztalt alkalmazottak megtartása) és a kötelező mobilitás (az összeférhetetlenség kockázatainak csökkentése stb.) között;
- ✓ A csalási kockázat strukturált, gyakorlati és célzott kezelése;
- ✓ Csalás elleni képzésre vonatkozó stratégia;
- ✓ A szervek közötti szoros együttműködés úgy nemzeti, mint uniós szinten.

PÉLDA

A horvát hatóságok közötti együttműködés

A közigazgatási eljárásról szóló törvény szerint minden intézmény között információcserének kell zajlania, továbbá feladataik ellátásában támogatniuk kell egymást; ezen túlmenően két vagy több intézmény közötti igazgatási együttműködésre vonatkozó megállapodások köthetők annak érdekében is, hogy részletesen meghatározzák az információcserét pl. az információ közlésének határidejét, a cserélhető információk típusát, a lehetséges szankciókat abban az esetben, ha az intézmény nem küldi meg az információt, és az információ küldésének módjait (pl. nyomtatott formában vagy e-mailben).*

**Az intézményközi információcserére vonatkozó rendelkezés a közigazgatási eljárásról szóló törvény (OG 47/09) 26. cikkében szerepel.*

2.1.1.1. Jogszabályok csalásbiztossági vizsgálata

Bár nehéz teljeskörűen csalást kizáró jogszabályokat hozni, a tagállamok folyamatosan a csalás elleni küzdelemre vonatkozó rendelkezések javítására törekednek annak érdekében, hogy csökkentsék a csalás elkövetésének lehetőségeit. Ezért első lépésként mind a meglévő, mind a függőben lévő jogszabályokkal kapcsolatosan törekedni kell a csalás lehetőségének kizárására. Ez magában foglalja a jog gyakorlati alkalmazási módjára vonatkozó információk keresését. E tekintetben számos információforrás áll rendelkezésre:

- https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_hu
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- Az Európai Parlament 2011. szeptember 14-i állásfoglalása a jogalkotás minőségének javításáról, a szubszidiaritásról és az arányosságról, valamint az intelligens szabályozásról (2011/2029(INI));
- *Büntetőjogi megelőző kockázateértékelés a jogalkotási eljárásban: az EU FALCONE programja és a Max Planck Institute által finanszírozott 1999/FAL/140 sz. kutatási projekt zárójelentése, 2001;*

A jogszabályok csalásbiztossági vizsgálatát elvégezheti például egy kijelölt hatóság, tudományos szakemberek vagy adott esetben a nemzeti csalásellenes koordinációs szolgálat kiszervezheti projektként és koordinálhatja azt.

A csalásbiztossági vizsgálat célja a következő:

- ✓ A meglévő és/vagy függőben lévő jogszabályi rendelkezések nem kívánatos következményeinek feltárása, különös tekintettel a csalás elkövetését lehetővé tevő kiskapukra.
- ✓ A nem csalásbiztosnak minősülő vonatkozó jogszabályok rendelkezéseiből és megfogalmazásából eredő kockázatok meghatározása.
- ✓ Javaslatok kidolgozása az érintett jogszabályok módosítására annak érdekében, hogy a lehetséges kockázatokat meg lehessen szüntetni, az új kockázatokat meg lehessen előzni, és a csalás elkövetésének lehetőségeit meg lehessen szüntetni.

PÉLDA

A szlovák jogszabályok csalásbiztossági vizsgálata

A jogszabályok csalásbiztossági vizsgálata az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó nemzeti stratégia mellékletét képező cselekvési terv részét képezi. Az OLAF központi kapcsolattartó pontja az ezen intézkedéssel kapcsolatos feladatok ellátásában a koordináló szereppel megbízott szerv. A jogszabályok csalásbiztossági vizsgálata az EU pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó nemzeti stratégiát kísérő cselekvési tervben meghatározott feladatok egyike.

Az OLAF központi kapcsolattartó pontja a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos releváns uniós dokumentumok és más vonatkozó elemzési anyagok tanulmányozását követően 19 olyan területet javasolt, amelyek potenciális csalási kockázatokat tartalmazóknak tekinthetők. A következő hat területet választották ki további elemzésre: összeférhetetlenség; kettős finanszírozás; a visszafizetések hatékonysága és eredményessége; a büntetések és szankciók hatékonysága; az uniós költségvetésből finanszírozott projektek irányításának, kontrolljának és kiválasztásának hatékonysága.

**Az intézményközi információcserére vonatkozó rendelkezés a közigazgatási eljárásról szóló törvény (OG 47/09) 26. cikkében szerepel.*

A szakértők úgy választották ki ez(eke)t a területe(ke)t saját szakterületeiken belül, hogy teljes mértékben ki tudják használni szakértelmüket a szakterületükre vonatkozó jogszabályok csalásbiztossági vizsgálata során. Ugyanakkor nemcsak a hatályos és a javasolt/függőben lévő jogszabályok vonatkozásában lehet a csalás lehetőségét kizárni, hanem más kötelező erejű dokumentumok tekintetében is.

A szakértők megállapodnak egy olyan általános eljárásról, amely szakaszokra oszlik. Minden szakasznak tartalmaznia kell a tevékenység céljára és célkitűzésére, a felelős személy(ek)re vonatkozó információkat, a határidőket és a tevékenység leírását.

Például az első szakasz magában foglalhatja a kiválasztott jogterületeken az EU pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából kockázatot jelentő valós élethelyzetek leírását. A kiválasztott jogszabályok/dokumentumok csalásbiztossági vizsgálatáért felelős szakértők/szervek kijelölése a szakértők közötti kölcsönös megállapodáson alapul. A releváns

információk megszerzése érdekében a források kiválasztása többek között a következőket foglalja magában: meglévő/javasolt jogszabályok, bírósági határozatok, jogi elemzések, ellenőrzési jelentések véleményezése, különböző ágazatok által végzett csalással kapcsolatos kockázatelemzések eredményei, tömegtájékoztatói eszközök, konferenciák, nem kormányzati szervezetek stb.

A második szakasz magában foglalhatja a csalásbiztossági vizsgálatnak alávetendő jogszabályok kiválasztását. A szakértőknek javaslatot kell tenniük az érintett jogszabályok/dokumentumok jegyzékére.

A harmadik szakasz magában foglalhatja a csalásbiztossági vizsgálatra kiválasztott jogszabályok hiányosságainak és kiskapuinak azonosítását. A kezdeti információknak tartalmaznia kell a dokumentum megnevezését, a vizsgált rendelkezés(ek) megfogalmazását, a jogszabály és/vagy egy adott rendelkezés konkrét helyzetre adott válaszána leírását, a gyenge pontok és kiskapuk pontos azonosítását és értékelését, a jogi akadály(ok) meghatározását és javaslatot megszüntetésük módszerére.

A negyedik szakaszban következtetéseket kell levonni és ajánlásokat kell tenni. A szakértők összefoglalják a megállapításokat és az eredményeket, valamint a szakértői felelősség területére vonatkozó jelentéseket készítik. Ezt követően ezeket a jelentéseket, értékeléseket és elemzéseket egyetlen összetett jelentésbe kell foglalni. A zárójelentés ajánlásokat tartalmazhat az érintett rendelkezések szövegére vonatkozóan.

Az összefoglaló jelentést a munkacsoport valamennyi tagjához be kell nyújtani véleményezésre. A releváns és értékes észrevételeket és javaslatokat bele kell foglalni az összefoglaló jelentésbe. A módosított összefoglaló jelentést ezt követően jóváhagyás céljából be kell nyújtani a csalásellenes koordinációs szolgálat hálózatának irányító szervéhez, majd azt követően a kormányhoz.

A politikai támogatás és támogatás elnyerése érdekében hasznos, ha a kormány intézkedést fogad el a nemzeti jogszabályok csalásbiztossági vizsgálatának szükségességéről. A csalás lehetőségének kizárására vonatkozó záradékot a jogszabályokban kell rögzíteni. A jogalkotáson belül célszerű olyan eljárásra javaslatot tenni, amely a folyamatban lévő vagy előkészületben lévő jogszabályok rendszeres csalásbiztossági vizsgálatát szolgálná. Ezenkívül a nem kormányzati szervezetek szakértőinek bevonása és a tudományos szakemberek szakértelemének felhasználása fontos eszközt jelent a csalásbiztossági vizsgálat során.

2.1.2. Csalás felderítése

A tagállamoknak minden erőfeszítést meg kell tenniük a szabálytalanságok felderítése érdekében, és kezdeményezniük kell a megfelelő korrekciós és szankcionálási eljárásokat. E tekintetben döntő fontosságú, hogy a felelős nemzeti hatóságokon belüli összes eszközt és erőforrást teljes mértékben kiaknázzák és használják a szabálytalanságok feltárása érdekében. Az alkalmazott felderítési intézkedések és technikák átvilágítása lehetővé teszi:

- ✓ A meglévő belső és külső kontrollrendszerek feltérképezését;
- ✓ A visszaélés-bejelentő eljárás meglétének és hatékonyságának ellenőrzését;
- ✓ Annak ellenőrzését, hogy az információt a megfelelő csatornákon és hatékony módon továbbítják-e a csalásgyanús esetek észlelését követően;

- ✓ A szabálytalanságok és csalások jelentési rendszerének nemzeti és uniós szintű egyértelműsítését, és annak ellenőrzését, hogy az alkalmazottak tisztában vannak-e ezen eljárásokkal;
- ✓ Annak meghatározását, hogy ki a felelős a jelentések minőségellenőrzéséért (a csalásellenes koordinációs szolgálat vagy egy másik szerv).

A felderítő intézkedések erős adminisztratív kapacitásokon alapulnak, mint például:

- ✓ Hatékony és egyértelmű eljárások a csalásgyanús esetek kezelésére, továbbá annak biztosítására, hogy az információt gyorsan és megfelelő módon juttatják el az illetékes hatóságoknak;
- ✓ Egyértelmű és védelmező visszaélés-bejelentési politika;
- ✓ A személyzet számára biztosított felderítési eszközök;
- ✓ Képzés;
- ✓ Hatékony és eredményes jelentéstételi mechanizmus (pl. szabálytalanságkezelő rendszer).

2.1.3. Vizsgálat/nyomozás és büntetőeljárás

A vizsgálat/nyomozáshoz és büntetőeljáráshoz kapcsolódó intézkedések és technikák átvilágításának a csalásra, a korrupcióra és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más illegális tevékenységre kell összpontosítani. Ez a következőket teszi lehetővé:

- ✓ Az igazgatási vizsgálatokhoz és/vagy nyomozásokhoz és/vagy büntetőeljárásokhoz kapcsolódó jogi, szervezeti és eljárási szabályok értékelése;
- ✓ Az érintett illetékes hatóságok közötti információáramlás/-csere zavartalanságának és minőségének értékelése.

A vizsgálati/nyomozati és büntetőeljárású intézkedések erős adminisztratív kapacitásokon alapulnak, mint például:

- ✓ Az illetékes közigazgatási és igazságügyi hatóságok közötti információcserére vonatkozó egyértelmű és hatékony szabályok;
- ✓ Az illetékes közigazgatási és igazságügyi hatóságok közötti szoros és hatékony együttműködés;
- ✓ Vizsgálók/nyomozók és ügyészek szakosodása az uniós költségvetés kiadási és bevételi oldalát érintő ügyekre;
- ✓ Folyamatos képzés ezen a területen.

2.1.4. Visszafizettetés és szankciók

Az EUMSZ 325. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek szankcionálni az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalást, korrupciót és minden egyéb jogellenes tevékenységet ugyanolyan szigorú intézkedésekkel, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek. A potenciális csalók elrettentésének egyik kulcsfontosságú eleme a szankciók végrehajtása és láthatósága.

A kártérítési intézkedések és technikák átvilágítása a következőket foglalja magában:

- ✓ A közigazgatási és büntetőjogi szankciókhoz kapcsolódó jogi, szervezeti és eljárási szabályok értékelése;
- ✓ A szankciók visszatartó erejének értékelése.

A kártérítési intézkedések erős adminisztratív kapacitásokon alapulnak, mint például:

- ✓ Hatékony, visszatartó és arányos közigazgatási és/vagy igazságügyi büntetések rendszere, amely túlmutat az egyszerű szabálytalanságok esetében alkalmazott pénzügyi korrekciókon;
- ✓ A szankciók végrehajtásának nyomon követésével és meghatározott feladatokkal megbízott, egyértelműen kijelölt hatóságok, akik ezek hatékony alkalmazását biztosítják;
- ✓ Hatékony és eredményes visszafizettetési szolgálatok;
- ✓ Statisztikai monitoring;
- ✓ Képzés, szemináriumok, gyakorlati eszközök és kézikönyvek.

2.2. Csalásra vonatkozó kockázatértékelés

A csalás elleni stratégia kidolgozását célzó csaláskockázat-értékelés módszertanának kialakításakor figyelembe kell venni a csalással kapcsolatos kockázatkezelés célját. A csalással kapcsolatos kockázatértékelés célja, hogy költséghatékony eszközökkel segítse a proaktív és arányos csalásellenes intézkedések kidolgozását és végrehajtását.

Ez magában foglalja többek között azt is, hogy figyelembe kell venni a stratégia nemzeti sajátosságait. Meg kell találni a megfelelő egyensúlyt egy, az operatív szintű eljárások és folyamatok nagyon részletes csalásra vonatkozó kockázatértékelése és egy átfogóbb megközelítés között. Az előbbi a regionális vagy ágazati szintre vonatkozó stratégia kidolgozásához megfelelő, míg az utóbbit a nemzeti célok meghatározásakor célszerű használni.

A csalásra vonatkozó kockázatértékelés elvégzése tagállamonként eltérő lehet, a következőktől függően:

- Az ország mérete;
- A decentralizáció foka;
- Az uniós alapok irányításával megbízott szervezetek típusa;
- A közigazgatási és/vagy igazságügyi struktúra;
- Az ország szabályozási kerete.

Az irányító hatóságok a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret és az 1303/2013/EU rendelet értelmében kötelesek csalásra vonatkozó kockázatértékelést végezni. Ehhez használhatják a Bizottság által a 2014–2020 közötti programozási időszakra készített iránymutató feljegyzést a csalásra vonatkozó kockázatértékelésről és a hatékony és arányos csalás elleni intézkedésekről¹⁰, de alkalmazhatnak más módszert is.

¹⁰ EGESIF 14-0021-00, 2014. június 16.: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

PÉLDA

A Görögországban alkalmazott csalás kockázatának értékelésére szolgáló eszköz

A „Versenyképesség és üzleti világ 2007–2013” elnevezésű operatív program irányító hatósága 2014-ben újtára indította az uniós csaláskockázat-értékelő eszközt (EGESIF 14-0021-00, 2014.6.16.). Az irányító hatóság az eszközt elsődlegesen az előző irányítási és kontrollrendszer (ΣΔΕ) ellenőrzésére, másodsorban pedig a 2014–2020-as szabályozási keret által előírt kijelölési eljárásra használta.

A fent említett eljárás alapján minden irányító hatóság a csalással kapcsolatos kérdésekben járatos szakértőt jelölt ki, és létrehozott egy csalással foglalkozó kockázatértékelő csoportot. A strukturális intézkedésekkel kapcsolatos csalás elleni stratégia végrehajtása érdekében valamennyi irányító hatóság (ΔΑ) szakértői részt vesznek a belső együttműködési hálózatban, amelyet az intézményi támogatással foglalkozó különleges szolgálat (ΕΥΘΥ) koordinál.

A kijelölt szakértőkkel való együttműködésnek köszönhetően a belső együttműködési hálózat megkezdte az uniós eszköz alkalmazását és optimalizálását valamennyi meglévő ellenőrzési intézkedés tekintetében, melyeket Görögország a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó kontrollrendszer kézikönyvének (ΣΔΕ) kidolgozása keretében bevezetett. Ez a példa bemutatja, hogy az uniós csaláskockázat-értékelő eszköz hogyan járulhat hozzá nemcsak a fent említett rendeletnek való megfeleléshez, hanem a csalás megelőzéséhez és a csalás elleni küzdelemhez is a strukturális intézkedések területén.

A választott módszertől függetlenül a csalásra vonatkozó kockázatértékelést úgy kell elvégezni, hogy minden üzleti területet, ágazati alapot és pénzügyi eszközt (közbeszerzési eljárásokat, támogatásokat, technikai segítségnyújtást) bizonyosan lefedjen. A csalásra vonatkozó kockázatértékelési dokumentum másik lehetséges szerkezete itt található: **3. melléklet – A csaláskockázat-értékelési dokumentum lehetséges szerkezete és tartalma.**

A csalással kapcsolatos kockázatértékelés célja egy átfogó kockázatkezelés biztosítása, amely lehetővé teszi az irányító hatóság számára egy elfogadható szintű kockázati kitettség fenntartását, minimális költségek mellett.

A kockázatértékelést irányító hatóságnak, (adott esetben) közreműködő szervezetnek, igazoló hatóságnak, ellenőrző hatóságnak és a csalásellenes koordinációs szolgálatnak kell végeznie.

Az intézményen belüli csaláskockázat-értékelési eljárás megkönnyítése és koordinálása érdekében minden hatóságon belül létre kell hozni egy csalással kapcsolatos kockázatértékelő csoportot. Ajánlott, hogy az egyes intézményeken belüli kockázatértékelést kockázatkezelők koordinálják, figyelembe véve, hogy ők vannak tisztában a kockázatértékelési módszerekkel és a terminológiával. Magát az értékelést azonban a különböző folyamatokért felelős osztályok munkatársainak kell elvégezniük, így a

következők vonatkozásában: program irányítás (a műveletek/projektek kiválasztása), szerződéskötés, ellenőrzések, kifizetések engedélyezése, közbeszerzés, a végrehajtás monitoringja (dokumentumok ellenőrzése és helyszíni ellenőrzések), belső ellenőrzés, a szabálytalanságok és a csalás elleni vizsgálatok stb. Az adott osztály van tisztában azzal, hogy mely kockázatok fenyegetik ezen folyamatokat.

A csaláskockázat-értékelés megkezdése előtt megfelelő iránymutatásokat/utasításokat kell adni a résztvevők számára, és részt kell venniük a módszertan megfelelő alkalmazásának biztosítását célzó képzéseken.

A csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat (amely lehet a csalásellenes koordinációs szolgálat) a teljes kockázatértékelési folyamatot koordinálja és irányítja, és összegyűjti az irányító hatóságoktól származó összes hozzájárulást, ideértve a saját csaláskockázat-értékelését is. Az eredményeket a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához kiindulópontként kell felhasználni. Az irányítási és kontrollhatóságokkal ad-hoc műhelytalálkozókat lehet szervezni a közös munka értékelésére és kiigazítására. Ezen a szinten kell megvitatni a családi kockázatok rangsorolását.

A csalásra vonatkozó kockázatértékelés **kiszervezése nem ajánlott**, mivel ez a feladat a meglévő irányítási és kontrollrendszer, valamint a programok kedvezményezettjeinek alapos ismeretét igényli.

Ajánlott továbbá, hogy az ellenőrző hatóságok ne vállaljanak közvetlen szerepet a kockázatértékelésre vonatkozó döntéshozatalban, mivel részt vehetnek a teljes folyamat ellenőrzésében. Fel lehet őket kérni azonban arra, hogy tanácsadói szerepben vagy megfigyelőként vegyenek részt az értékelési folyamatban.

A kockázatértékelési folyamatot megfelelően dokumentálni kell.

A csalással kapcsolatos kockázatok értékelését évente el kell végezni. Szükség esetén ez az időszak vagy csökkenthető vagy meghosszabbítható (2 évre), figyelembe véve a kockázatoknak a szervezetben belüli alakulását.

A folyamat végén levont következtetéseket rendszeres időközönként felül kell vizsgálni és naprakésszé kell tenni.

2.2.1. A csalásra vonatkozó kockázatértékelés elméleti alapjai

Különbségek vannak a csalással kapcsolatos kockázatértékelés és a közös kockázatértékelés között:

- ✓ A közös kockázatértékelés a környezetben (kívül vagy belül) esetlegesen bekövetkező események elemzésére, valamint az ezen események által kiváltott, a (szervezeti) célkitűzések elérésére gyakorolt potenciálisan negatív hatás elemzésére összpontosít, amennyiben az ilyen események megelőzése érdekében bevezetett kontrollok nem hatékonyak. Így a közös kockázatértékelés a célkitűzések elérésére összpontosít, és a meglévő csalás elleni rendszerhez (irányító hatóságok és a pénzügyi érdekek védelmével foglalkozó intézmények) kapcsolódik.

Példa: Az ajánlattételi dokumentáció jelentős munkaterhelés vagy a pályázatással megbízott személyzet szükséges készségeinek hiánya miatti kései elkészítése és benyújtása egy adott projekt esetében késedelmet okozhat a szerződések megkötésében

és a tevékenységek végrehajtásában, és ennek következtében késedelmet okozhat a szerződések teljesítésében. A súlyos késedelmek a projektek megszüntetését és a források elvesztését eredményezhetik.

- ✓ A csalásra vonatkozó kockázatértékelés ugyanakkor kifejezetten azon események vagy körülmények felderítésére irányul, amelyek a csalás vagy más szabálytalanságok elkövetésére ösztönzők vagy nyomások meglétét jelezhetik. Ezen felül olyan helyzetek felderítésére is irányul, amelyek szabálytalanságok és csalás előfordulásához vezethetnek. Ezt az értékelést az alábbiak alapján lehet elvégezni:
 - Ténylegesen előfordult szabálytalanságok és csalások (korábbi adatok);
 - Szimptomatikus viselkedések;
 - Csalás elkövetésének lehetőségei.
- ✓ A csaláskockázat-értékelés ezért inkább az emberi tényezőre irányul, azaz az úgynevezett „csalási háromszög” vagy még inkább „csalási rombusz” elemek meglétére. A csalás kockázatának azonosításakor szem előtt kell tartani, hogy a csaló a következő tényezők fennállása esetén cselekszik¹¹:
 - Lehetőség: a csaló jó helyen van és a körülmények kedveznek a cselekvésnek, az ágazat eljárásai nem egyértelműek vagy könnyen megkerülhetők stb.. Példa: A szolgáltatások/árak/építési munkák költségeinek becslésével és a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos eljárások általánosak és megengedőek. Így az árak könnyen eltúlozhatóak, és a szolgáltatóval kötött megállapodás alapján a szerződés értékéből bizonyos százalékot hasíthatnak ki (a társfinanszírozás százalékos aránya).
 - Motiváció: A csaló motivált/ösztönzött a csalás elkövetésére: problémái vannak a munkahelyén felettesével vagy magánéletében, esetleg pénzügyi nehézségekkel küzd; Példa: A kedvezményezett a pénzügyi nyomás és a több szerződés/ügyfél elvesztése miatti elégtelen források miatt kezdeményezte a csalárd magatartást. A motiváció az volt, hogy több pénzt kellett szereznie a projekt társfinanszírozásához.
 - Racionalizálás: a csaló racionalizálhatja tetteit: jogosnak érezheti munkáltatója iránti ellenszenvét (pl. ha nem léptették elő, ha tudja, hogy a kollégák csalást követnek el, és a vezetők nem mutatnak példát). Példa: A kedvezményezett úgy véli, hogy nem fog lebukni, mivel a többi kedvezményezett ugyanazt a módszert/technikát használja, vállalkozásaik pedig sikeresek.

Általában véve a lehetőség megnyitja az utat a csalás előtt, és az ösztönzés és a racionalizálás teszi ezt vonzóvá az adott személy számára. Ugyanakkor az érintett személynek képesnek kell lennie arra, hogy a megnyílt utat lehetőségnek ismerje fel, és kihasználja azt azáltal, hogy nem csak egyszer, hanem újra és újra rálép.

Léteznek más, a csalást ösztönző tényezők is, mint például:

¹¹ A Donald R. Cressey *Other People's Money* („Más emberek pénze”) c. művében kidolgozott csalási háromszögelmélet alapján (Montclair: Patterson Smith, 1973, 30. o.), valamint a Wolfe, D. T. és Hermanson, D. R. által kidolgozott *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud* („A csalási rombusz: a csalás négy elemének mérlegelése”) c. munka alapján (2004, The CPA Journal, 74. o.).

- Összejátszás előfordulása: a csaló a belső kontrollkörnyezet gyengeségeinek kihasználásával saját haszna érdekében együttműködik másokkal a munkakörnyezetében;
- Képesség: a csaló olyan személyes tulajdonságokkal és képességekkel rendelkezik, amelyek jelentős szerepet játszanak a csalás tényleges elkövetésében. Ezek lehetnek: pozíció/funkció, tudás és intelligencia, magabiztosság/egó, kényszerítéssel kapcsolatos készségek, hatékony hazudozás és stresszel szembeni immunitás.

Az ilyen kockázatokra példák itt találhatóak: **4. melléklet – Csalási kockázatok**.

- ✓ Végül a csalás előfordulási valószínűségének értékelésekor nagyon konzervatív megközelítést kell alkalmazni, és a „zéró tolerancia” elvet kell szem előtt tartani.

2.2.2. A csalásra vonatkozó kockázatértékeléshez használt módszertan

A kockázatkezelésnek a tevékenységek és az irányító hatóságokon belül végrehajtott kulcsfontosságú folyamatok részletes leltárával kell kezdődnie. A leltár a más egységekkel való kapcsolatokat és a kommunikáció módszerét is magában foglalhatná. A kockázatokat gondosan meg kell határozni, értelmezni és magyarázni kell. Ezért az elemzési módszerek magukban foglalhatják a munkatársakkal folytatott megbeszéléseket, műhelytalálkozókat, kérdőíveket stb.

A csalással kapcsolatos kockázatértékelés folyamatos eljárás, amely a következő szakaszokból áll:

- ✓ A csalási kockázatok azonosítása és megfogalmazása
- ✓ Az azonosított kockázatok értékelése és rangsorolása
- ✓ A megelőző és korrekciós intézkedések tervezése, végrehajtása és felülvizsgálata.

2.2.2.1. A csalási kockázatok azonosítása és megfogalmazása

A csalási kockázatokat az uniós alapokkal kapcsolatos, korábban felmerült csalási ügyek kapcsán összegyűjtött tudás, valamint az általánosan ismert és ismétlődő csalási módszerek alapján lehet azonosítani és értékelni. Így a csalás értékelésének objektív bizonyítékokon kell alapulnia, ami azt jelenti, hogy az értékelésnek pártatlannak és függetlennek kell lennie.

A korábbi adatok úgy elemezhetők, hogy a már bekövetkezett szabálytalanságokra és csalásokra vonatkozó információkat a következő szempontok alapján elemezzük:

- A programok vagy szerződések típusai (azaz technikai segítségnyújtás, támogatások);
- A szerződéses érték;
- A projekt időtartama;
- A projekt szakasza/folyamata (vagyis a pályázók kiválasztása, a műveletek végrehajtása és ellenőrzése, az igazolás és a kifizetések);
- A projekt által támogatott tevékenység típusa;
- Földrajzi jelzés;

- A kedvezményezettek típusa stb.

A fent említett kritériumok mindegyike tekintetében a szabálytalanság és/vagy csalás (gyanújának) számos esetével kell számolni. Egy ilyen elemzés lehetővé teszi a legkockázatosabb eljárások azonosítását vagy a kockázatos projekt profiljának meghatározását. A kockázatos projekt profilja különböző kritériumok kombinációját foglalhatja magában, amelynek példáját a következő kép mutatja:

SZABÁLYTALANSÁGOK/CSALÁSOK A KEDVEZMÉNYEZETT/TERÜLETI EGYSÉG TÍPUSA SZERINT				
		A kedvezményezett típusa		
		Közigazgatási szerv	Nem kormányzati szervezet	Kis- és középvállalkozás
Területi egység	1. sz. egység			
	2. sz. egység			
	3. sz. egység			
	4. sz. egység			
	5. sz. egység			

	A kategóriában szabálytalanságok/csalások az esetek több mint 50 %-ában fordultak elő
	A kategóriában szabálytalanságok/csalások az esetek 25–50 %-ában fordultak elő
	A kategóriában szabálytalanságok/csalások az esetek kevesebb mint 25 %-ában fordultak elő

A kockázatok megfogalmazásakor figyelmet kell fordítani a kockázatok leírására. Ez fontos a legmegfelelőbb ellenőrzés meghatározásához. Konkrétan egyértelműnek kell lennie, hogy egyrészt mi a kockázat oka, másrészt milyen következményekkel jár.

A következő paramétereket szükséges szem előtt tartani a potenciális csalási kockázatok megfogalmazásakor:

- ✓ A kockázatnak a költségvetésre, a hírnévre és/vagy a célkitűzésekre gyakorolt negatív hatásának nyilvánvalónak kell lennie;
- ✓ A kockázat magában foglalja a bizonytalanság elemét;
- ✓ A kockázatot potenciális eseményként, nem pedig negatív állapotként kell leírni. A negatív állapot nem kockázat, hanem olyan probléma, amelynek negatív következményei lehetnek vagy nem lehetnek;
- ✓ El kell kerülni az ellenőrzés meglétének vagy hiányának megállapítását;
- ✓ A kockázatot nem lehet egy üzleti folyamat tagadásának tekinteni (késleltetett, nem hatékony, nem eredményes vagy jogellenes). A kockázat leírásának tartalmaznia kell annak okát;
- ✓ Távolságot kell tartani a szervezeti feltételezésektől, mivel ez nem megfelelő tervezést jelez (azaz a személyzet hiányát).

Az értékelés eredményeit a csaláskockázatnak való kitettség önértékeléséhez inputként lehet használni. A csaláskockázat-értékelés végső célja egy kockázati rangsor megállapítása, amely valamennyi kockázatot felsorolja, amelyeknek egy szervezet ki lehet téve. Az azonosított és jelentőségüknek megfelelően besorolt kockázatok lehetővé teszik a kockázatok megfelelő szinten történő kezeléséhez a megfelelő módszerek kidolgozását.

A kockázatok azonosításának és megfogalmazásának megkönnyítése érdekében a családi kockázatok nem kimerítő jellegű jegyzéke, azok lehetséges okai és következményei itt találhatóak: **4. melléklet – Csalási kockázatok**.

Ezenkívül a kockázatok azonosítása és értékelése közben hasznos figyelembe venni a következő paramétereket:

- ✓ Ami a közbeszerzést – pontosabban annak értékelési és kiválasztási szakaszát – illeti, az esb-alapok irányítását és monitoringját végző nemzeti hatóságoknál általában nagyon erős a belső ellenőrzés. Ezért a csalárd tevékenységekre általában az említett szakaszok előtt és után kerül sor (például egyrészt bizalmas információk nyilvánosságra hozatala a pályázató személyzet részéről és az ajánlatok manipulálása a pályázók által, másrészt a szerződések megsértése). A kedvezményezettek és a harmadik felek közötti kapcsolatok kockázatosabbak.
- ✓ A családi kockázat egyenes arányban nő a támogatás nagyságával és százalékaival, valamint a művelet terjedelmével.
- ✓ A kockázatok magasabbak továbbá a kisebb tagállamokban, mivel valószínűbb, hogy a különböző érdekelt felek (kedvezményezettek, köztisztviselők, pályázók) kapcsolatban állnak. A forgóajtó-jelenség (az a helyzet, amikor tisztviselők elhagyják a közszeztort a magánszektorért, és fordítva, vagy amikor tanácsadók ugyanazon a területen működő szervezeteknél dolgoznak) problémája is gyakrabban fordul elő. Előfordulhat az is, hogy a köztisztviselők is részt vesznek a projektekben.

A programirányítási folyamatokat érintő kockázatokon kívül azonosítani kell azokat a kockázatokot is, amelyek befolyásolhatják a csalásellenes koordinációs szolgálat működését, például annak kockázatát, hogy a csalást nem megfelelően jelentik és dolgozzák fel. E kockázatok nem kimerítő listája itt található: **5. melléklet – A csalásellenes koordinációs szolgálat működésével kapcsolatos kockázatok**.

2.2.2.2. Az azonosított kockázatok értékelése és rangsorolása

A kockázatok megfogalmazását követően az intézkedéseket a meglévő, a csalást csökkentő ellenőrzések figyelembevételével kell értékelni.

Ez az értékelés a következő két mutatón alapul:

- ✓ A csalás előfordulásának valószínűsége (valószínűség): annak a kockázati lehetőségnek/valószínűségnek a megvalósulását jelenti, amely meghatározza egy adott eredmény előfordulásának esélyét;
- ✓ A csalás hatása előfordulása esetén (hatás): a konkrét kockázat megvalósulásából eredő hatásokat/következményeket jelenti. A hatás a várt célkitűzésekre (eredményekre) gyakorolt hatás, amely a kockázat (pozitív vagy negatív) jellegétől

függhet. A kockázati hatásmutatónak figyelembe kell vennie a pénzügyi hatást, az érintett tevékenységeket, a szervezettel kapcsolatos bizalom szintjét, a további erőforrásokat és a referencia-időszakban az ismételhőséget.

A csalás előfordulási valószínűsége a következőképpen értékelhető:

Értékelés	Valószínűség	Jelentés
1	Alacsony	A kockázat megvalósulásának valószínűsége majdnem lehetetlen vagy nagyon alacsony szintű, és a gyakorlatban csak kevés esetben valósultak meg ezek a kockázatok.
2	Közepes	A kockázat megvalósulásának valószínűségét korábbi események igazolják, és a bekövetkezett helyzetekről tudnak.
3	Magas	A kockázat megvalósulásának valószínűségét egyértelmű és gyakori események támasztják alá, és a bekövetkezett helyzetekről tudnak.

A csalás hatása a bekövetkezett esetekben a következőképpen értékelhető:

Értékelés	Hatás	Jelentés
1	Alacsony	A kockázat megvalósulása a folyamatban lévő feladatokat és a tervezett tevékenységeket nem akadályozza vagy minimálisan akadályozza, és nincs szükség további erőforrásokra. A kockázat megvalósulása a közbizalom lassú elnyerését és a részben negatív lakossági hozzáállást von maga után.
2	Közepes	A kockázat megvalósulása a tevékenységeket jelentősen akadályozza, és lehetséges, hogy további erőforrásokat kell befektetni a célok elérésének biztosítása érdekében. A kockázat megvalósulása a hitelesség részleges elvesztését és a média negatív hozzáállását vonja maga után.
3	Magas	A kockázat megvalósulása a tevékenységeket jelentősen akadályozza, és jelentős további erőforrásokat kell befektetni a célok elérésének biztosítása érdekében. Ezt a kategóriát kell használni olyan esetekben is, amikor a kitűzött célok elérése már nem lehetséges. A kockázat megvalósulása a hitelesség jelentős elvesztését és az irányítás lemondására irányuló nyilvános nyomást eredményez.

Az esb-alapok kezelésével és monitoringjával foglalkozó nemzeti hatóságoknál működő belső kontrollrendszereknek az Unió és a nemzeti pénzügyi érdekek magas szintű védelmét kell biztosítaniuk. Ezért a csalások előfordulásának valószínűsége elméletileg igen alacsony. Ezért a csalás kockázatának értékelésekor a fő szempont a lehetséges kár (hatás) hatása és mértéke. Ahogy az a hatás értékelésére vonatkozó iránymutatásokat tartalmazó táblázatból látható, a hatás lehet hírnévre vonatkozó, pénzügyi vagy strukturális/szervezeti hatás.

A csalási kockázatok rangsorolása a csalási kockázatok besorolását jelenti a teljes kockázati kitettség és a kockázatok típusai alapján.

A teljes kockázati kitettséget a valószínűség és a hatás szorzatával kell kiszámítani. A lehetséges eredmények és azok értelmezése a következő:

		Valószínűség		
		1	2	3
Hatás	1	1	2	3
	2	2	4	6
	3	3	6	9

6, 9	<i>Kritikus</i>
3, 4	<i>Jelentős</i>
1, 2	<i>Tűrhető</i>

A legjelentősebb csalási kockázatokat (a jelentős és kritikus minősítésűeket) kell prioritásként kezelni.

Minden intézménynek cselekvési tervet kell kidolgoznia az általa azonosított kockázatok csökkentésére. A cselekvési terv ajánlott tartalma a következő: kockázati szám, kockázat leírása, kockázatsökkentő intézkedés, prioritás, mutató, felelős szervezeti egység/funkció, határidő, a végrehajtás állapota, nyomonkövetési dátum.

A különböző intézmények cselekvési terveiben szereplő intézkedéseket bele kell foglalni a csalás elleni nemzeti stratégiát kísérő cselekvési tervbe.

2.2.3. Csaláskockázat-azonosítás és értékelés a gyakorlatban

A csaláskockázat-azonosítást több módon lehet elvégezni.

Az egyik megközelítés egy olyan munkacsoport (csalással kapcsolatos kockázatok értékelésével foglalkozó csoport) szervezése, amelynek feladata a csalás kockázatainak azonosítása és az előre meghatározott kockázatok értékelésére szolgáló eszköz kidolgozása. Az eszköz visszamenőlegesen meghosszabbítható az értékelési szakaszban, az értékelést végző személy által azonosított további kockázatok beillesztésével.

A kockázatok azonosítása során fontos elemezni a kockázat okát, mivel a kockázatsökkentési intézkedést a kockázat okára kell irányítani. Ajánlatos, hogy a kockázat oka szerepeljen a kockázat leírásában.

Egy másik megközelítés hasonló a közös kockázatértékelés során alkalmazotthoz, és magában foglalja az irányító hatóság alkalmazottaitól begyűjtött figyelmeztető űrlapoknak a kockázatok azonosítása céljából történő összegyűjtését. Ezt a megközelítést az alábbiakban részletesebben is bemutatjuk.

Az irányító hatóság valamennyi alkalmazottjának a kockázatkezelő kérésére vagy az új kockázat meghatározását követően bármikor ki kell töltenie egy **figyelmeztető űrlapot**, amely a fent említett két mutató (valószínűség és hatás) alapján előzetes kockázatértékelést biztosít. A becsült valószínűség és a becsült hatás közötti kombináció a kockázatnak való kitettség szintjét jelenti, amely alapján megkapható a kockázati profil. A figyelmeztető űrlapot meg kell küldeni a kockázatkezelőnek.

A **figyelmeztető űrlap** fő pontjai lehetnek azok, amelyek itt kerültek ismertetésre: **6. melléklet – A figyelmeztető űrlap főbb pontjai.**

Ezt követően a csaláskockázat-értékelő csoport összegyűjti a figyelmeztető űrlapokat, és ugyanazt az eljárást alkalmazza, mint az előzetes kockázatértékelés esetében: a csoport – ugyanazon skála alkalmazásával – meghatározza az egyes kockázatok valószínűségére és hatására vonatkozó saját álláspontját, és eldönti, hogy a kockázat „releváns”, „nincs jelentősége” (következésképpen a figyelmeztető űrlapot archiválják) vagy „több információra van szükség”.

Maga a kockázatértékelés a következő lépésekből áll: 1) a bruttó kockázat számszerűsítése (az irányító hatóság ellenőrzéseinek megkezdése előtt fennálló kockázati szint), 2) a jelenlegi ellenőrzések hatékonyságának értékelése a bruttó kockázatok megszüntetése érdekében, valamint a nettó/fennmaradó kockázat (a kockázat szintje az ellenőrzéseket követően azok hatékonyságától függően) értékelése, 3) a tervezett ellenőrzések hatékonyságának értékelése a nettó/fennmaradó kockázatok csökkentése érdekében, 4) a célkockázat (az irányító hatóság által elfogadhatónak/megengedhetőnek ítélt kockázat az összes ellenőrzés végrehajtását és hatékonnyá tételét követően) meghatározása.

Az azonosított kockázatokat nyilvántartásba veszik a **kockázat-nyilvántartásban**.

A **kockázat-nyilvántartás** egy belső dokumentum és minden szerv nyomonkövetési eszköze. Tartalma a következőket foglalhatja magában: kockázati szám, kockázat leírása, a kockázat valószínűsége, a kockázat hatása és teljes pontszáma, kockázatsökkentő intézkedések, felelős szervezeti egység/funkció, határidő, az intézkedés státuszára vonatkozó megjegyzés, valamint a kockázat lezárt vagy lezáratlan állapotára vonatkozó megjegyzés. A kockázat-nyilvántartást rendszeresen frissíteni kell (évente egyszer vagy kétszer, vagy a kockázat alakulásának megfelelően) annak ellenőrzése érdekében, hogy sor került-e a kockázatsökkentő intézkedések végrehajtására és a várt eredmények megvalósultak-e. A kockázat-nyilvántartás az itt bemutatott minta formáját öltheti: **7. melléklet – Kockázat-nyilvántartás**.

Az **értékelési folyamat** során a kockázat valószínűségének és hatásának számszerűsítésén kívül a csalással kapcsolatos kockázatokat értékelő csoport:

- ✓ Meghatározza a kockázatok kezelésére irányuló intézkedéseket (a végrehajtó és vezetői személyzet által végrehajtandó intézkedéseket),
- ✓ Kijelöli a felelősségi köröket a kockázatok kezelése érdekében végzendő intézkedésekre vonatkozóan.
- ✓ Határidőket állapít meg stb.

Amint az már említésre került, ezek az információk mind bekerülnek a **kockázat-nyilvántartásba**.

A kockázatértékelő csoport úgy határozhat, hogy magas kockázatú helyzetekben figyelmezteti az együttműködő intézményeket.

Ugyanakkor ki kell dolgozni egy, az irányító hatóságok legmagasabb szintjéből származó **kezdeti szándéknyilatkozatot** annak érdekében, hogy a kezdetektől fogva kifejezésre jusson a csalás elleni küzdelem iránti elkötelezettség, valamint az **elért haladásról éves nyilatkozatot** kell készíteni (a kezdeti szándéknyilatkozatnak egyszerűbbnek kell lennie,

mint az elért haladásról szóló éves nyilatkozatnak annak érdekében, hogy könnyebben lehessen követni és megérteni az irányító hatóság csalás elleni cselekvési irányait).

A kezdeti szándéknyilatkozat fő pontjai lehetnek azok, amelyek itt kerültek ismertetésre: **8. melléklet – A kezdeti szándéknyilatkozat főbb pontjai.**

2.2.3.1. A KAP költségvetést károsító csalás kockázatának értékelése

2016-ban a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (Európai Bizottság) csalásellenes tanácsadója egy gyakorlati dokumentumot adott ki „A KAP költségvetést károsító csalás és más súlyos szabálytalanságok kockázatértékeléséről”. Ez a közelmúltbeli dokumentum felhasználja a tagállamok és a tagjelölt országok által végzett kockázatértékelések eredményeit, és lehetséges enyhítő intézkedéseket javasol. Az alábbiakat tartalmazza:

- ✓ Külső csalási kockázatok: A KAP költségvetés végső kedvezményezettjei által elkövetett csalás és más súlyos szabálytalanságok
- ✓ Belső csalási kockázatok: A KAP-alapok igazgatásában részt vevő nemzeti hatóságok személyzete által elkövetett csalás és egyéb súlyos szabálytalanságok, valamint
- ✓ Konkrét kockázatsökkentő intézkedések, amelyek a kockázat típusa szerint kerülnek felsorolásra.

Bár a külső csalások kockázatainak enyhítése (elsősorban megelőzés, felderítés és korrekció révén) a tagállamok irányító hatóságainak és kifizető ügynökségeinek hatáskörébe tartozik, számos uniós szintű intézkedés és fellépés¹² már hozzájárult e külső csalási kockázatok csökkentéséhez. Ezen túlmenően az Európai Bizottság segíti a kifizető ügynökségeket és az irányító hatóságokat, valamint a tagjelölt országok illetékes szerveit a csalás elleni új rendelkezések hatékony és eredményes végrehajtásában, iránymutató feljegyzés kiadásával és csalás elleni szemináriumok szervezésével a tagállamok helyiségeiben.

2.2.4. IT eszközök a kockázat azonosítására

A mai informatikai eszközök értékes segítséget biztosítanak a fő csalási minták elemzéséhez és a legmagasabb kockázatnak kitett ágazatok azonosításához. A rendelkezésre álló adatbázisokat, adatbányászati és kockázatértékelő eszközöket intenzíven kell alkalmazni.

Az irányító és kifizető hatóságok szerepe a csalás felderítésében 2012 óta erősödik, és a következő években tovább kell erősíteni a 2014–2020 közötti programozási időszak új szabályozási keretének megfelelően. Tekintettel az irányított műveletek összetettségére és az érintett kedvezményezettek nagy számára, az irányító hatóságok/kifizető ügynökségek, valamint az ellenőrző/ kontrollhatóságok felkérést kapnak, hogy ellenőrzéseiket és kontrolltevékenységeiket kockázatelemző és informatikai eszközök – például az ARACHNE,

¹² 1306/2013/EU rendelet, 907/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet és 908/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet.

az IMS és (az Európai Bizottság által kidolgozott) csaláskockázat-értékelő eszköz –, valamint bármely más, összehasonlítható nemzeti alternatíva alapján tervezzék meg és összpontosítsák.

A Bizottság úgy véli, hogy a megfelelő informatikai eszközök szisztematikus és hatékony alkalmazása segíteni fogja a nemzeti hatóságokat többek között az új, 2014–2020 közötti és azt követő szabályozási keret konkrét csalásellenes rendelkezéseinek való megfelelésben.

2.2.4.1. A szabálytalanságkezelő rendszer (IMS)

Pénzügyi érdekeinek védelme érdekében az Unió jogszabályai a pénzügyi támogatás uniós területeire vonatkozó jelentéstételi követelményeket írnak elő. A tagállamoknak, a tagjelölt országoknak és a potenciális tagjelölt országoknak rendszeresen jelentést kell küldeniük a felderített szabálytalanságokról, az érintett összegről, valamint a kapcsolódó közigazgatási és bírósági eljárások előrehaladásáról.

A jelentéstételi kötelezettség a tagállamokat az uniós költségvetés minden olyan ágazatában terheli, amelyet közvetlenül a tagállamok (európai strukturális és beruházási alapok, mezőgazdaság, Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap/Belső Biztonsági Alap, halászat, a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap), illetve tagjelölt és potenciális tagjelölt országok (Előcsatlakozási Támogatási Eszköz) irányítanak.

Az uniós jelentéstételi kötelezettségekkel¹³ összhangban a tagállamoknak, a tagjelölt országoknak és a potenciális tagjelölt országoknak a megosztott irányítás területén negyedévente, az előcsatlakozási támogatás tekintetében pedig késelem nélkül be kell jelenteniük a szabálytalanságokat az Európai Bizottság (OLAF) részére a szabálytalanságkezelő rendszeren (IMS) keresztül.

Az információkat kockázatelemzések végzéséhez, jelentések készítéséhez és korai előrejelző rendszerek kifejlesztéséhez használják, amelyek segítenek a kockázatok hatékonyabb azonosításában. Ezenkívül a tagállami intézkedések eredményeinek elemzése segíti a Bizottság szolgálatait az uniós jogszabályok csalásbiztonsági vizsgálatának javításában.

Amellett, hogy a csalárd tevékenységek és egyéb szabálytalanságok jelentése a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás eszköze, a nyilvánosság, az Európai Parlament és a tagállamok számára a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos információs eszközt is jelent. Ez az információ az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, az EUMSZ 325. cikke szerinti jelentéshez való hozzájárulás.

1) Jelentéstételi eszköz

Az IMS-eszköz mindenekelőtt jelentéstételi eszközként szolgál. Több mint 3 200 felhasználója van a tagállamokban, a tagjelölt országokban és a potenciális tagjelölt

¹³ A jelentéstételi kötelezettség jogi keretének összefoglalását lásd: BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM – A 2015-re vonatkozóan bejelentett szabálytalanságok statisztikai értékelésének módszertana –, amely a pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó dokumentumot kíséri (SWD(2016) 237 final)
http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf

országokban. A szabálytalanságkezelő rendszer olyan egyedi adatbázis, amely részletes információkat gyűjt a szabálytalanságokról és a csalásokról.

Az IMS részletes információkat tartalmaz a következőkről:

- ✓ Támogatási intézkedés, például alap, program, projekt, költségvetési sor;
- ✓ Pénzügyi hatás (kiadás és szabálytalan/csalárd összeg);
- ✓ Az érintett személyek és/vagy szervezetek (akik a szabálytalanságot/csalást elkövették);
- ✓ Miként követték el a szabálytalanságot/csalást (elkövetési mód);
- ✓ Mikor követték el a szabálytalanságot/csalást;
- ✓ Hol követték el a szabálytalanságot/csalást;
- ✓ A szabálytalanság/csalás felderítésének módja;
- ✓ Az ügy nyomon követése (közigazgatási, bírósági vagy büntetőjogi nyomon követés);
- ✓ A kiszabott szankciók.

A jelentéstételi rendszer immár évek óta működik, és az általa gyűjtött információk mennyisége rendkívül fontos mind az Európai Bizottság (OLAF), mind a jelentéstevő országok számára. Elősegíti a szabálytalanságok/csalások típusainak, a csalások mintáinak, a pénzügyi hatásnak, az érintett személyeknek, a felderítési módszereknek stb. jobb megismerését. Ez a tudás felhasználható a leginkább sebezhető költségvetési területek azonosítására, és ezáltal a kockázatok csökkentésére alkalmas intézkedések elfogadására. Hozzájárulhat továbbá az uniós finanszírozással foglalkozó alkalmazottak körében a csalással kapcsolatos tudatosság növeléséhez.

E tekintetben az IMS nem csupán jelentéstételi eszköz, hanem elemző eszköz is.

2) Elemző eszköz

A szabálytalanságkezelő rendszer a csalások legnagyobb adatbázisa Európában, és felhasználható a csaláselemzéshez. A legutóbbi, 2016. áprilisi változatának közzététele óta az IMS lehetővé teszi az ágazatokon átívelő elemzést is, mivel a bejelentett adatok jelenleg hasonlóképpen strukturáltak a költségvetés megosztott irányítás alá tartozó valamennyi ágazatában. Egyes tagállamokban (például Olaszországban) az IMS-t már a helyi szinten rendelkezésre álló adatok integrálására használják, hogy javítsák a kockázatértékelésen alapuló elemzésüket.

A Bizottság által az PIF-jelentés¹⁴ keretében nyújtott elemzés elsősorban az IMS-en keresztül bejelentett szabálytalanságokon alapul. Egy új, beépített elemző eszközt bocsátanak a jelentéstevő országok rendelkezésére (várhatóan 2017-ben), ami tovább növeli majd az elemzési kapacitásokat. Az IMS-adatokon alapuló összes elemzés (esetleg más adatkészlettel együtt) különösen értékes az uniós és a nemzeti pénzügyi érdekeket sértő csalások és szabálytalanságok elleni küzdelemben.

¹⁴ A Bizottság jelentése az Európai Tanács és az Európai Parlamentnek az EU pénzügyi érdekeinek védeleméről – a csalás elleni küzdelem.

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

2.2.4.2. ARACHNE kockázatértékelő eszköz

A Bizottság kidolgozta az ARACHNE¹⁵ elnevezésű integrált informatikai eszközt az adatbányászat és az adatgazdagítás érdekében, amelynek célja az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek adminisztratív ellenőrzéseinek és irányítási ellenőrzéseinek támogatása az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Kohéziós Alap és az Európai Szociális Alap vonatkozásában. Ez egy jelentős kockázatértékelő eszköz, amely elősegíti a projektek, kedvezményezettek, szerződések és a szerződő felek körében a hibák és szabálytalanságok megelőzését és felderítését.

Az eszköz segíthet abban, hogy jobb előzetes ellenőrzéseket végezzenek a támogatási megállapodások és szerződések aláírása előtt, számított kockázati mutatók és affinitás diagramok alapján. Az ARACHNE a műveletek kiválasztásának, jóváhagyásának és megvalósításának szakaszában szisztematikusan kockázatalapú információkat szolgáltat a projekt kedvezményezettjeiről, a szerződő felekről és az alvállalkozókról. Ily módon a kiválasztás és jóváhagyás során meg lehet állapítani az összeférhetetlenséggel, az állami támogatási szabályok be nem tartásával vagy a vállalkozásoknak az EU által társfinanszírozott műveletek végrehajtásához szükséges működési, adminisztratív és pénzügyi kapacitásával kapcsolatos kockázatokat. Ezenkívül a műveletek végrehajtása során számos kockázati mutató értékes figyelmeztető jelzést ad az olyan ellenőrzési területek lehetséges hibáira vagy szabálytalanságaira vonatkozóan, mint a közbeszerzés, a műveletek támogathatósága, a projektek és az érdekelt felek koncentrációja vagy a teljesítménymutatók.

Az ARACHNE valamennyi tagállam rendelkezésére áll. Amint az irányító hatóságok döntenek az eszköz használatáról, az Európai Bizottság technikai támogatást nyújthat a végrehajtáshoz és a felhasználók képzéséhez. Az eszköz használata opcionális, ugyanakkor ajánlott, mivel hatékony és arányos csalás elleni intézkedést jelenthet, különösen a fent hivatkozott 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja fényében.

¹⁵ További információkért lásd: Arachne charta V1.0 - 2016.1.7.:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

2.2.4.3. Nemzeti csalásellenes adatbázisok

PÉLDA

Csalásellenes adatbázis Olaszországban

A központi csalásellenes koordinációs hivatal (csalásellenes koordinációs szolgálat) a D.N.A (csalás elleni nemzeti adatbázis) nevű különleges elektronikus alkalmazás kifejlesztését tervezte, azzal a céllal, hogy jelentősen erősítse az uniós költségvetés számára veszteséget okozó csalás elleni küzdelmet.

Ez összhangban van a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó új, uniós forrásokat szabályozó rendelkezésekkel, amelyek értelmében a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk a csalás megelőzésére, lehetőleg informatikai eszközök kifejlesztése révén. Ennek elérése érdekében a csalás elleni szoftvert úgy alakítják ki, hogy:

- ♦ A projektekkel vagy az érintett területtel kapcsolatos európai finanszírozási forrásokra vonatkozó valamennyi egyedi és egyesített információt hozzáférhetővé tegyék a felügyeleti (minisztériumi vagy regionális) hatóságok számára;
- ♦ A „kockázatelemzés” elvégzése kizárólag operatív szinten, a csalás elleni küzdelem érdekében legyen lehetséges.

1) A csalás elleni nemzeti informatikai alkalmazás jellemzői és szerkezete

A csalás elleni nemzeti informatikai alkalmazásnak **egyetlen platformból** kell állnia, amely különböző forrásokból gyűjt adatokat. Az alkalmazásban foglalt adatoknak különösen két típusú forrásból kell származniuk: információs adatbázisokból és operatív adatbázisokból.

Az információs adatbázisok az uniós finanszírozási pénzáramok felhasználására és rendeltetésére vonatkozó információkat tartalmaznak, melyek az irányításukért felelős hatóságok (vagy szervek) birtokában vannak. Ebben az összefüggésben a rendszernek a következőkről kell adatokat nyernie:

- ✓ A strukturális alapokból finanszírozott operatív programokból származó hozzájárulások: a gazdasági és pénzügyminisztérium vagy más illetékes hatóság által összeállított információk (pl. a „Banca Dati Unitaria centrale”, az egységes központi adatbázis Olaszországban);
- ✓ A közös agrárpolitikából és a közös halászati politikából történő finanszírozás: a mezőgazdasági, élelmiszerügyi és erdészeti minisztérium és a mezőgazdasági kifizető ügynökség vagy más illetékes hatóság által gyűjtött információk (pl. a „Sistema Informativo Agricolo Nazionale” (S.I.A.N), az olaszországi nemzeti mezőgazdasági információs rendszer);
- ✓ Az egyes tagállamokban a csalásellenes szolgálatok által összegyűjtött, az uniós költségvetést érintő, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által kezelt szabálytalanságkezelő rendszerben (IMS) nyilvántartott szabálytalanságok és csalások;

- ✓ A régiók vagy más helyi önkormányzatok által használt uniós finanszírozás kezelésével kapcsolatos további információk (pl. a „Sistemi Informativi Locali”, az olaszországi helyi információs rendszerek);

Az operatív adatbázisok kockázatelemzések elvégzése érdekében olyan információkat tartalmaznak, amelyeket az információs adatbázisokban található adatokkal keresztellenőriztek és összekapcsoltak:

- ✓ A finanszírozási pénzáramok lehetséges kedvezményezettjeire vonatkozó adózási információkat tartalmazó adatbázis;
- ✓ A vállalkozásokat és a vállalkozások pénzügyi adatait tartalmazó adatbázis;
- ✓ A természetes és jogi személyeket érintő konkrét bűncselekményekkel (állammal szemben elkövetett csalás, korrupció, közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos bűncselekmények stb.) kapcsolatos korábbi büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletek nyilvántartása;
- ✓ A közfinanszírozási szektorban a természetes/jogi személyeknek tulajdonítható korábbi pénzügyi veszteségek nyilvántartása.

Az ilyen adatbázisokból származó információkat rendszeresen frissíteni kell az előzetesen, az adott érintett adatbázisra vonatkozóan megállapított határidőknek megfelelően.

2) Az adatbázisok funkciói

Miután a fent említett adatbázisokból származó információkat kinyerték, a rendszernek konkrét, előre meghatározott funkciókat alkalmazó műveletek sorozatát kell végrehajtania, amelyek két kategóriára oszthatók: elemző funkciók és tájékoztatási funkciók.

A) Elemző funkciók

Az elemző funkciók körébe tartozhat az elemző szoftver által végzett adatfeldolgozással és keresztellenőrzéssel kapcsolatos kontextuselemzések, kockázatelemzések és jelentések, annak érdekében, hogy világos képet lehessen alkotni arról, hogy az uniós finanszírozás milyen módon oszlik meg az országban, illetve hogy az egyes, olyan rendellenességekre utaló jeleket mutató eseteket, amelyek operatív következményekkel járhatnak, hogyan lehet azonosítani.

A kontextuselemzés az első funkció, amelynek keretében a kizárólag az információs adatbázisokban (különösen a gazdasági és pénzügyminisztérium, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési minisztérium által kezelt egységes adatbázisokban) található konkrét információkombinációk beszerzése történik.

Ez a funkció általános áttekintést nyújt a finanszírozási pénzáramok rendeltetési helyéről és Olaszország-szerte történő felhasználásáról. Az elemzés kiindulópontját különösen a támogatott projektek automatikus klaszterképzése jelentené, a felhasznált alap, a kedvezményezett típusa, a projektek helyszíne és jellege alapján. Például az ÉV és RÉGIÓ szűrők alkalmazásával a rendszer az adott évben támogatott összes projekt és az alapok minden egyes típusára kiválasztott régiók összefoglalóját (ábra vagy táblázat formájában) generálná.

Az eredményeket tovább lehetne finomítani a megfelelő keresési szűrők segítségével, amelyek többek között fa-felbontásokat generálnak, jelezve minden egyes alkalommal az egyéni keresési beállítások alkalmazása után kapott eredmények szakaszait.

Például az Európai Szociális Alap által egy adott régióban finanszírozott projektekkel kezdve egy „területi” szűrőt lehetne alkalmazni annak érdekében, hogy a régió minden egyes tartománya számára egy értéket generáljanak (a részletesség szintjét úgy lehet elérni, hogy a finanszírozott projekteket azonos beállítással osztják tovább az egyes önkormányzatokra).

A kockázatelemzés egy másik funkció, amelynek elvégzésére a csalás elleni platformnak képesnek kell lennie, amely kockázatelemzés kinyeri az állami források azon kedvezményezettjeinek listáját, akik a szabálytalanságok kockázatát hordozhatják.

A rendszer a személyekre és a vállalatokra való hivatkozással számítaná ki ezt a kockázatot, az egyéni szubjektív profiloknak a platform létrehozásakor meghatározott konkrét tényezőkkel való egyezése alapján.

A csalás elleni rendszernek lényegében az uniós finanszírozás minden egyes nyilvántartásba vett kedvezményezettje esetében a homogén beállításkategóriák súlyozott kombinációját alkalmazó „*általános kockázati indexet*” kell kiszámítania. Például a finanszírozás kedvezményezettjei kockázati szintjének kiszámításához a rendszert öt előre kiválasztott beállításkategóriára lehetne állítani, azaz:

- ✓ „Korábbi büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletek”, amelyek azonosítanak bármely, az uniós vagy nemzeti költségvetésnek okozott veszteségekkel járó csalásra vonatkozó korábbi (a finanszírozás potenciális kedvezményezettjére vonatkozó) büntetőjogi ítéletet.
- ✓ E bűncselekményeken kívül a rendszer képes lehet azonosítani a más típusú bűncselekményekre vonatkozó korábbi büntetőjogi felelősséget megállapító ítéleteket is, amelyek szorosan kapcsolódhatnak az uniós és nemzeti költségvetést érintő csalásokhoz, mint például a közigazgatás elleni bűncselekmények (korrupció és megvesztegetés), az adóbűncselekmények és a pénzmosás, ideértve a szervezett bűnözésből származó jövedelmeket is;
- ✓ Az okozott korábbi pénzügyi veszteségek nyilvántartása, az esetleges korábbi (a finanszírozás potenciális kedvezményezettjével szembeni) megállapítások megjelölésével;
- ✓ Adózási kockázat, amely figyelembe venné az adózási kötelezettségekkel kapcsolatos anomáliákat és jogsértéseket, mint például az adójogszabályok értelmében vagy olyan esetekben benyújtandó nyilatkozatok elmulasztását, amikor egy természetes vagy jogi személy külföldi pénzügyi kapcsolatokkal rendelkezt;
- ✓ A finanszírozási kockázat, amely azonosítja az ugyanazon természetes vagy jogi személy számára az uniós költségvetésből történő finanszírozáshoz való hozzáférés gyakoriságát, vagy azt a tényt, hogy a kedvezményezett vállalkozás bejegyzett székhelye és az a régió, amelyben a finanszírozott projekt található, nem egyezik meg;
- ✓ Vállalati kockázat, amely a vállalati struktúrához és a részesedési lánchoz kapcsolódó anomáliákat jelző szempontokat értékelné. Ez a helyzet az olyan gazdasági

tevékenységekben való részesedés tulajdonlása esetében, amelyek finanszírozottak vagy amelyek röviddel a kifizetések kézhezvétele után megszűnnek.

Ezeket a paramétereket figyelembe kell venni azon személyek esetében, akikre vonatkozóan az ellenőrzéseket végzik, valamint az ilyen személyekkel kapcsolatban álló más személyek tekintetében, például a velük együtt élő családtagjaikat vagy a leányvállalat tisztségviselőit.

A jelentés eredményeit ábra formájában vagy a nevek – a kockázat szintjének megfelelő – piros, sárga vagy zöld színnel való feltüntetésével, vagy az érintett személyek kockázatának fokát jelző százalékos arány feltüntetésével kell bemutatni.

A csalás elleni rendszer automatikusan **egyedi kockázatelemző jelentéseket** hozhat létre. Ezek a jelentések figyelembe veszik azokat az egyedi kockázati eseteket, amelyeket az ágazatban szerzett gyakorlati tapasztalatok alapján azonosítottak. Néhány példa ilyen konkrét kockázatelemző jelentésekre:

- ✓ „Az uniós költségvetésnek okozott veszteségek”: minden címzettre nézve a megfelelő formában tartalmazniuk kellene az EU-val szemben elkövetett csalásokról szóló jelentések számát és a csalásról szóló jelentések teljes számát, az e területen elkövetett bűncselekmények elkövetésére való hajlandóság jelzése érdekében.
- ✓ „A projektek helyszíne” / „A földterület elhelyezkedése”: fel lehetne tüntetni az összes olyan uniós támogatás kedvezményezettjét, amelynek székhelye egy másik régióban van, mint amelyben a projekt vagy a földterület (a közös agrárpolitika keretében történő finanszírozás esetében) található.
- ✓ „Szokatlan körülmények”: Más esetekben a rendszer esetleges szabálytalanságokra utaló jelzést adhat, amely fokozottabb operatív ellenőrzést érhet el. Ebben az összefüggésben egy *kettős számlázásról szóló jelentés* azt jelezheti, hogy mely személyek használták ugyanazt az igazoló dokumentumot egynél több közfinanszírozású projekt költségeinek (számláinak) igazolására.

B) Tájékoztatási funkciók

A tájékoztatási funkciók – ideértve az egyéni keresési és profil lehetőséget is – főleg ténykereső célokra lennének, mivel a nyilvántartásba vett személyekkel kapcsolatosan a rendszerben rendelkezésre álló összes információt tömör és szervezett formában bocsátják rendelkezésre.

A személyre szabott keresési funkciónak e funkciók egyikének kell lennie, amely lehetővé teszi a felhasználó számára a keresést (a megfelelő panelekben) bizonyos előre meghatározott beállítások kiválasztásával, például:

- ✓ A projekt területi hatálya;
- ✓ A kedvezményezett lakóhelye;
- ✓ Adószám/héaszám

A profil fülnek ki kellene terjednie a rendszerben nyilvántartott minden egyes személyre vonatkozó valamennyi információra, beleértve a kockázati kategóriájukra vonatkozó információkat is. A fájl az adott mezőben az adószám vagy a héaszám

megadásával, vagy a fent leírt elemzési eszközökben található hivatkozásokra kattintva kell hozzáférhetővé tenni.

A fájlban lévő információkat témák szerint külön szakaszokra kell osztani a navigáció megkönnyítése érdekében, amelyeket a felhasználó igényeinek megfelelően ki lehet igazítani. Például a „finanszírozás” szakasznak tájékoztatást kell nyújtania az adott természetes vagy jogi személynek nyújtott támogatások teljes számáról és e finanszírozás teljes összegéről. Ezt az adatot ezt követően minden olyan évre le kell bontani, amelyben az adott személy kifizetésben részesült.

Meg kell jegyezni, hogy a csalás elleni rendszer magját a profil fülnek kell képeznie, amely a nyilvántartásba vett személyekkel kapcsolatban gyűjtött információk kimásolása és egyesítése révén a rendszert az uniós finanszírozásban részesülők „nyilvántartásává” alakítja.

2.2.5. A kockázat azonosítására szolgáló információforrások

Nemzeti és nemzetközi szinten évente kidolgozott dokumentumok széles köre áll a tagállamok rendelkezésére. Az OECD, a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank, az Európai Bizottság és az Európai Parlament számos jelentést tesz közzé, amelyek hasznosnak bizonyulhatnak a tagállamok számára.

A közelmúltbeli, érdeklődésre számot tartó dokumentumok közül néhány példa:

- A Bizottság éves jelentései az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről;
- Speciális dokumentumok, például a figyelmeztető jelzésről¹⁶, az összeférhetetlenségre és a hamis okmányokra vonatkozó iránymutatások; az ellenőrök szerepére vonatkozó kézikönyv stb.
- Az OLAF strukturális fellépésekhez kapcsolódó, anonimizált ügyeinek gyűjteménye (2011);
- A Bizottság ellenőreinek ellenőrzési jelentései;
- Az Európai Számvevőszék ellenőrzési jelentései;
- A nemzeti ellenőrző hatóságok ellenőrzési jelentései;
- Az irányító hatóság ellenőrzéseinek eredményei;
- Az olyan uniós jelentések, mint például az Európai Unió antikorrupciós jelentése;
- A Price Waterhouse Coopers tanulmánya a közbeszerzéssel kapcsolatos korrupció költségeiről;
- Az IASB által kiadott, a kontrolltevékenységekkel és a kontrollkörnyezettel kapcsolatos kockázatok és eljárások értékelésére/ellenőrzésére vonatkozó szakmai standardok (nemzetközi könyvvizsgálati standardok) alapján összeállított iránymutatás;
- Nemzeti közbeszerzési portálok;
- Az alkalmazandó nemzeti jog;

¹⁶ A figyelmeztető jelzés lehetséges csalás, korrupció stb. mutatója. Felhívja a figyelmet arra, hogy valami a szokásostól eltér és talán további vizsgálatra van szükség.

- A szabályozó szervezetek megfelelésének keretrendszere a visszaélések bejelentésére, a csalásra és a korrupcióra vonatkozóan.

Más források is hasznosak lehetnek: kérdőívek; műhelytalálkozók és megbeszélések az illetékes személyekkel és más alkalmazottakkal; szemináriumok/konferenciák/események, amelyek célja nemzeti vagy nemzetközi szinten a bevált gyakorlatok cseréjének előmozdítása.

3. Kidolgozási szakasz

3.1. A célkitűzések meghatározása

Ez a szakasz a csalás elleni nemzeti stratégia célkitűzéseinek meghatározását fejt ki, azaz olyan intézkedéseket fogalmaz meg, amelyek végrehajtása segítségével a célkitűzéseket el kell érni, valamint a végrehajtási eredmények mérésére szolgáló teljesítménymutatókat. A csalás elleni nemzeti stratégia célkitűzései meghatározzák a tagállam számára a költségvetés kiadási és bevételi oldalának területén a csalás elleni küzdelmet illetően az elkövetkező évek ütemtervét.

A célkitűzéseknek közvetlenül és logikusan kell kapcsolódniuk a jelenlegi helyzet, valamint az előkészítő szakaszban elvégzett, csalásra vonatkozó kockázatértékelés eredményeihez. Figyelembe kell venniük továbbá a tagállamnak a költségvetés kiadási és bevételi oldalával kapcsolatosan meghatározott általános nemzeti prioritásait. Ez azt jelenti, hogy a célkitűzéseket a csalás elleni/korrupció elleni potenciális nemzeti stratégiából kell származtatni és/vagy legalább ehhez kell kötni, amennyiben már van ilyen. Végül, de nem utolsósorban a célkitűzéseket az uniós ajánlásokkal összhangban kell meghatározni.

A célkitűzéseknek a következő jellemzőkkel kell bírniuk: konkrét, mérhető, teljesíthető, reális és határidőhöz kötött. Nem szabad túl sokat meghatározni belőlük annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a csalás elleni nemzeti stratégia megfelelő és realiztikus végrehajtását és nyomon követését. A célkitűzéseknek egyértelműen le kell szögezniük és ki kell mutatniuk a tagállam által a csalás elleni küzdelemben meghatározott prioritásokat. A célkitűzéseknek a rendelkezésre álló erőforrások figyelembevételével reálisnak kell lenniük.

Minden egyes célkitűzés megfogalmazása legyen dinamikus és mutassa meg a követendő irányt. Például egy „kapacitásépítésként” meghatározott célkitűzés nem túl informatív. Sokkal kifejezőbb az „Uniós és nemzeti költségvetésre hátrányos csalás elleni hatékonyabb küzdelemhez szükséges közigazgatási kapacitás bővítése” megfogalmazás.

A célkitűzéseknek a csalás elleni küzdelem ciklusának minden szakaszát figyelembe kell venniük. Minden szakaszt – vagyis a megelőzést, felderítést, vizsgálatot/nyomozást és vádemelést, valamint a visszafizettetést/szankciókat – fontos figyelembe venni. A csalás elleni küzdelem ciklusának különböző szakaszai nem függetlenek egymástól, hanem szorosan összekapcsolódnak. Az egyes szakaszokért felelős szervek közötti megfelelő információcsere és együttműködés biztosítása ugyanolyan fontos, mint maguk az adott szakaszok.

A bűnüldöző hatóságok, valamint az irányító, igazoló és ellenőrző hatóságok között a kulcsfontosságú információk gyors cseréje és e hatóságok teljes körű együttműködése a nyomozások előtt, alatt és után biztosítja a nyomozások hatékonyságát. Lehetővé teszi továbbá az irányító hatóságok számára a helyes döntések meghozatalát az adott ügyek nyomon követésével kapcsolatosan, különösen az olyan megelőző intézkedések esetében, mint például a kifizetések befagyasztása vagy felfüggesztése. Végül, ami a visszafizetést illeti, a proaktív megközelítés és a megtett intézkedések relevanciája erős visszatartó erővel bírnak.

Az alábbiakban a célkitűzések néhány példája található:

- Csalást kizáró környezet biztosítása (megfelelő jogi környezet létrehozása);
- A nyilvánosság és az alkalmazottak körében a csalásmegelőzés előmozdítása;
- A kontrollok hatékonyságának maximalizálása;
- Visszaélés-bejelentési politika bevezetése;
- A csalásra vonatkozó oktatási, képzési és figyelemfelkeltő program bevezetése;
- Az elszenvedett veszteségek megfelelő behajtási rendszerének biztosítása.

A sablonhoz lásd: **9. melléklet – Sablon a célkitűzések meghatározásához**. Ezen túlmenően a „Gyakorlati lépések a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához”¹⁷ című dokumentum példát mutat arra, hogy hogyan lehet a célkitűzéseket strukturáltan meghatározni és közvetlenül összekapcsolni az értékelési szakasz eredményével.

3.2. Az intézkedések meghatározása

Míg a célkitűzések a várt eredményt tükrözik, az intézkedések ezen eredmény elérésének útját jelzik. Az intézkedések tehát konkrétabbak, mint a célkitűzések. Továbbá egy cél egynél több intézkedés végrehajtásával valósítható meg. Ezért fontos, hogy olyan intézkedést vagy intézkedéseket kell választani, amelyek a cél elérése szempontjából a leghatékonyabbak és a legeredményesebbek. Végezetül minden egyes intézkedést megfelelő teljesítménymutatónak kell kísérnie.

A lehetséges intézkedések a következőket foglalhatják magukban:

- ✓ Visszaélés-bejelentési politika kidolgozása;
- ✓ Az illetékes nemzeti hatóságok közötti koordináció és együttműködés megerősítése a csalási mintákról szerzett ismeretek cseréjére nézve;
- ✓ A jogalkotás és a módszertani iránymutatások megerősítése;
- ✓ A lakosságban való tudatosítás fokozása;
- ✓ A költségvetés kiadási és bevételi oldalával kapcsolatos szabálytalanságok és a csalás gyanújának kezelésére szolgáló eljárás kidolgozása.
- ✓ Az adatbányászati és kockázatértékelési eszközök hatásfokának javítása annak érdekében, hogy azonosítsák az egyes projektek szintjén a kockázati tényezőket;
- ✓ A közbeszerzés és a verseny ellenőrzése terén szerepet játszó állami közigazgatási szervek közötti együttműködés erősítése;
- ✓ A közbeszerzés terén az integritás erősítése és az összeférhetetlenség kezelése;
- ✓ A közbeszerzés terén tevékenykedő köztisztviselők számára egy kézikönyv összeállítása, amely iránymutatást ad az uniós támogatások terén felmerülő szabálytalanságok, csalások és korrupció elleni küzdelemben;
- ✓ A nemzeti hatóságok és európai partnereik (OLAF, releváns bizottsági főigazgatóságok és más tagállamok) közötti tapasztalatcsere megerősítése.

¹⁷ Hiv. Ares(2015)5642419 – 2015.12.7.

Példa a célkitűzésekhez kapcsolódó intézkedésekre

Célkitűzések	Intézkedések
Csalást kizáró környezet biztosítása (megfelelő jogi környezet létrehozása)	Az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások kivizsgálását/nyomozását és büntetőeljárás alá vonását szabályozó jelenlegi jogi keret elemzése a nyomozó és bírósági szervekkel együttműködésben
	Az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások kivizsgálását/nyomozását és büntetőeljárás alá vonását szabályozó jogi keret elemzésének eredményeitől függően a meglévő rendeletek módosításainak megszövegezése és elfogadása, illetve új rendeletek elfogadása
A nyilvánosság és az alkalmazottak körében a csalásmegelőzés előmozdítása	A kifejezetten a költségvetés kiadási és bevételi oldalán jelentkező szabálytalanságok és csalások megelőzésére irányuló kommunikációs stratégia kidolgozása és elfogadása, amelyet be kell építeni az általános kommunikációs stratégiába
	A kommunikációs stratégiát kísérő kommunikációs cselekvési tervnek megfelelő kommunikációs tevékenységek végrehajtása
A vádemelések számának növelése	A képzési igények átfogó felmérése
	Képzési programok létrehozása/módosítása úgy, hogy azok a az irányítási és kontrollrendszer szervek, a vizsgálati/nyomozó, valamint az igazságügyi szervek alkalmazottai képzési igényeinek megfeleljenek
	Megfelelő képzések szervezése az irányítási és kontrollrendszer szervek, a vizsgálati/nyomozó, valamint az igazságügyi szervek alkalmazottai számára

A tanulmányi látogatás formájában megvalósuló nemzetközi együttműködés olyan hasznos intézkedés, amely számos célkitűzés eléréséhez járulhat hozzá.

A tanulmányi látogatás rövid idejű (pár napos vagy hetes), egy adott személy vagy csoport számára kidolgozott tartózkodás egy fogadó országban. Általában magában foglalja előadások tartását és a helyi intézményeknél tett látogatásokat. Ezenkívül kiváló alkalmat kínál fórumokon folytatott vitákra, az információ- és tapasztalatcserére, valamint a közös érdeklődésre számot tartó témákról való tanulásra. Egy tanulmányi látogatás további hozzáadott értéke a lehetőség a különböző országokból érkező munkatársak közötti kapcsolatok és hálózatok kialakítására.

Továbbá az együttműködés, a munkával kapcsolatos kérdések megvitatása és a különböző nézőpontok megosztása szilárd alapot biztosít a szervezőknek és a résztvevőknek munkamódszereik/eljárásaik javításához, és hasznos lehet a jövőbeli közös projektek számára.

PÉLDA

Horvátország által folytatott tanulmányutak

A TAIEX program és a Herkules II programnak a szabálytalanságok és a csalás elleni szolgálat (a továbbiakban: SCIF) horvátországi képviselői meglátogatták a bolgár és a máltai csalásellenes koordinációs szolgálatot, valamint a DLAF-ot (Románia). A tanulmányutak nagyon sikeresek voltak. Ezért a fogadó országokban (Máltán, Bulgáriában és Romániában) dolgozó kollégák látogatást tettek Horvátországban annak érdekében, hogy a munkájuk során szerzett tudást és tapasztalatot ne csak az SCIF képviselőivel, hanem más nemzeti intézmények képviselőivel is megoszthassák.

3.3. A teljesítménymutatók meghatározása

A teljesítménymutatók kulcsfontosságú elemek, amelyek bemutatják az elért haladást vagy a célkitűzések elérése érdekében elért eredményeket. Ezek használatára a stratégiáról szóló jelentésben kerül majd sor, elősegítik a végrehajtás hatásainak értékelését.

A teljesítménymutatók lehetnek mennyiségi vagy minőségi.

- ✓ Mennyiségi mutatók lehetnek a következők:
 - Egy szám: pl. az illetékes hatóságok (pl. ellenőrző hatóságok és igazságügyi hatóságok) közötti együttműködési megállapodások száma (darab);
 - Egy adott időpontban kialakult helyzetet mutató százalék: pl. a képzések száma (darab) / résztvevők száma (fő) programonként / év
 - A megtett előrelépést mutató százalék: pl. $((CS(N. \text{ év}) - CS(N-1. \text{ év})) / CS(N-1. \text{ év})) * 100$ – (ahol CS = az irányító, igazoló és ellenőrző hatóságok által az igazságügyi hatóságokhoz utalt csalásügyes esetek száma)
- ✓ Minőségi mutatók lehetnek a következők:
 - egy eldöntendő kérdésre adott nyilatkozat: pl. etikai kódex: igen
 - megfelelési szint értékelése egy skála alapján (magas, közepes, alacsony)

Egy minőségi mutató szubjektívebb lehet, mint egy mennyiségi, ugyanakkor relevánsabb és jelentőségtejtjesebb is lehet annál. Ezen túlmenően észben kell tartani, hogy a mutatókat nem önmagukban álló információkként kell elemezni és észrevételezni, hanem figyelembe kell venni a kontextust és más mutatókat is. A mutatóknak könnyen meghatározhatónak és/vagy kiszámíthatónak kell lenniük. Ez azt jelenti, hogy értékelésük ne jelentsen terhes feladatot, hanem olyan meglévő és megbízható eszközökre (például a képzésekben való részvételt vagy a jelentett csalási ügyeket rögzítő meglévő adatbázisok, pl. a szabálytalanságkezelő rendszer (IMS) stb.) támaszkodjon, amelyekből a kulcsfontosságú elemek könnyen és gyorsan kinyerhetők. A teljes átláthatóság biztosítása és a nyilvánosság

bizalmának megőrzése érdekében egyszerűen igazolhatóknak is kell lenniük. A jól megválasztott mutatók kulcsfontosságúak lesznek a stratégia végrehajtásának hatásaira vonatkozó értékelésnél, és idővel a stratégia frissítéséhez és/vagy felülvizsgálatához. Ezért a mutatók alapvető fontossággal bírnak a csalás elleni stratégiában, mivel mérik a célkitűzései megvalósulása felé tett előrelépéseket.

Példák a mutatókra

Célkitűzések	Intézkedések	Mutatók
Csalást kizáró környezet biztosítása (megfelelő jogi környezet létrehozása)	Az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások kivizsgálását/nyomozását és büntetőeljárás alá vonását szabályozó jogi keret elemzése a nyomozó és bírósági szervekkel együttműködésben	Az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások kivizsgálását/nyomozását és büntetőeljárás alá vonását szabályozó jogi keret elemzése megtörtént Az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások kivizsgálását/nyomozását és büntetőeljárás alá vonását szabályozó jogi keret elemzéséről szóló jelentést összeállították és azt valamennyi érdekelt fél elismerte
	Az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások kivizsgálását/nyomozását és büntetőeljárás alá vonását szabályozó jogi keret elemzésének eredményeitől függően a meglévő rendeletek módosításainak megszövegezése és elfogadása, illetve új rendeletek elfogadása	A rendeletek módosítása (db)/év
A nyilvánosság és az alkalmazottak körében a csalásmegelőzés előmozdítása	A kifejezetten a költségvetés kiadási és bevételi oldalán jelentkező szabálytalanságok és csalások megelőzésére irányuló kommunikációs stratégia kidolgozása és elfogadása, amelyet be kell építeni az általános kommunikációs stratégiába	A kifejezetten a költségvetés kiadási és bevételi oldalán jelentkező szabálytalanságok és csalások megelőzésére irányuló kommunikációs stratégia kidolgozásra és elfogadásra került
	A kommunikációs stratégiát kísérő kommunikációs cselekvési tervnek megfelelő kommunikációs tevékenységek végrehajtása	A költségvetés kiadási és bevételi oldalán jelentkező szabálytalanságok és csalások megelőzésére irányuló kommunikációs stratégiát kísérő kommunikációs cselekvési tervnek megfelelően
A vádemelések	Az EU pénzügyi érdekeinek védelme terén	A képzési szükségletekre

számának növelése	szükséges képzési igények felmérése	vonatkozó elemzés megtörtént Az EU pénzügyi érdekeinek védelme terén szükséges oktatási stratégia megszövegezésre került
	Képzési programok létrehozása/módosítása az EU pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni küzdelem területén úgy, hogy az a vizsgálati/nyomozó és igazságügyi szervek képzési igényeinek megfelelően	Az EU pénzügyi érdekeinek védelme terén szükséges oktatási stratégiával összhangban
	Megfelelő képzések szervezése a nyomozó és bírósági szervek alkalmazottai számára a költségvetés bevételi és kiadási oldalát érintő csalás elleni küzdelem területén	A költségvetés bevételi és kiadási oldalát érintő csalás elleni küzdelem területén képzésben részesült vizsgálók/nyomozók száma A költségvetés bevételi és kiadási oldalát érintő csalás elleni küzdelem területén képzésben részesült ügyészek száma
Az elszenvedett veszteségek megfelelő behajtási rendszerének biztosítása		A bíróságokon keresztül behajtott pénzüsszegek átlagos összege

4. A cselekvési terv meghatározása

4.1. A cselekvési terv tartalma

A csalás elleni stratégiát részletes cselekvési tervnek kell kísérnie, amelyek segítségével a célkitűzések fellépésekre/intézkedésekre válthatók. A cselekvési tervet a csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálatnak kell kidolgoznia a már felállított szakértői csapat támogatásával. Ez az a szakasz, amelyben valamennyi érintett szerv együttműködése szükséges annak biztosítása érdekében, hogy mindannyian rendelkezzenek a feladat elvégzéséhez szükséges lehetőségekkel és képességekkel, valamint hogy a feltételek észszerűen meghatározottak legyenek, és minden szükséges eljárást figyelembe lehessen venni. Ez különösen azokban az esetekben fontos, amikor a végrehajtási szerv korlátozott hatáskörrel rendelkezik az intézkedések végrehajtásának kikényszerítésére, máskülönben a cselekvési tervnek nem lesz gyakorlati hatása.

Ebben a szakaszban a költséghatékonysági megfontolások és a rendelkezésre álló emberi erőforrások kulcsfontosságú kérdéssé válnak. A fő erőfeszítéseket a prioritásként meghatározott intézkedésekre kell összpontosítani. Az aktuális állapot és a csalásra vonatkozó kockázatértékelés eredményeinek egyértelmű áttekintést kellett adniuk a prioritásokról.

Eszközök széles köre áll a tagállamok rendelkezésére a hatékony és eredményes intézkedések kidolgozásához. A következő területeken kell megfontolniuk az intézkedést:

- Jogszabály-szövegezés
- Szervezet
- Irányítás
- Eljárások
- Eszközök és erőforrások
- Az illetékes hatóságok közötti nemzeti szintű együttműködés
- Uniós szintű együttműködés (a Bizottsággal és más tagállamokkal).

A cselekvési terv a meghatározott **prioritásokon** és az azokhoz kapcsolódó célkitűzéseken alapul. Kijelöli az e prioritások végrehajtásáért és a kapcsolódó nyomkövetési feladatokért felelős megfelelő hatóságokat. Ezeknek a prioritásoknak azokat a fő területeket kell képviselniük, ahol a stratégia hozzájárulhat a csalás elleni intézkedések hatékonyabbá tételéhez. Tartalmaznia kell továbbá a felelősségi területek meghatározását az egyéni szereplőkre vagy a csalásellenes koordinációs szolgálat partnereire nézve a tagállamokon belül, adott esetben más partnerek (pl. uniós és/vagy nemzeti intézmények) támogatásával.

A cselekvési tervnek konkrét **feladatokat** kell tartalmaznia, az azok elvégzésére kijelölt illetékes szervekkel együtt, továbbá ezek megvalósításának céldátumait is ki kell tűznie. Ezeket a feladatokat a csalás elleni nemzeti stratégiában meghatározott területeknek megfelelő területekre kell osztani.

Minden feladatot a szinergia elérése és az integrált megközelítés elősegítése szempontjából kell mérlegelni. A cselekvési tervnek például figyelembe kell vennie, hogy az uniós alapokat az uniós polgárok életkörülményeinek javítására, a növekedés biztosítására és munkahelyteremtésre használják. A költségvetési támogatásokkal való visszaélés aláássa ezt a célkitűzést.

Egyedi intézkedéseket projektek formájában lehet megvalósítani a csalás elleni stratégiában meghatározott célkitűzések elérésére. Minden tagállamban a hatóságok strukturált hálózatát kell felállítani a csalás elleni nemzeti stratégia és a kapcsolódó cselekvési terv végrehajtására. Ezek feladata annak biztosítása, hogy a stratégiát és a cselekvési tervet szisztematikusan végrehajtsák, értékeljék és ellenőrizzék, valamint szükség esetén frissítsék és felülvizsgálják.

4.2. A cselekvési terv által lefedett időszak

Mivel a cselekvési terv a csalás elleni nemzeti stratégiában meghatározott prioritásokon és az azokhoz kapcsolódó célkitűzéseken alapul, a terv konkrét feladatokat foglal magában. Ez azt jelenti, hogy a cselekvési tervet az általa lefedett időszakra nézve folyamatosan aktualizálják vagy módosítják. A javasolt megközelítés az, hogy a cselekvési terv időtartamát ne kössék össze a stratégia időtartamával. A csalás elleni nemzeti stratégia általános útmutatást nyújt a tagállamok számára a többéves pénzügyi keret időtartamán belül vagy azon túlmutatóan, miközben a cselekvési terv a konkrét feladatok végrehajtását foglalja magában.

A javasolt megközelítés egy éves cselekvési terv meghatározása, amelyet minden naptári év végén értékelnek.

PÉLDA

Bulgária cselekvési terve

A Bolgár Köztársaságban az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő szabálytalanságok és csalások megelőzésére és az ellenük folytatott küzdelemre vonatkozó, 2014–2020 közötti időszakban hatályos csalás elleni nemzeti stratégiát a 2015–2016 közötti időszakra vonatkozó cselekvési terv kíséri, amelyet 2016-ra már aktualizáltak. A bolgár tapasztalatok azt mutatják, hogy még egy kétéves terv is túl hosszú, és nem tudja a stratégia aktuális feladatait és kérdéseit a legjobb módon kezelni. 2017-től a terv naptári évre szól majd és minden naptári év végén értékelik.

A cselekvési terv értékelését rendszeresen el kell végezni (félévestől kétévesig terjedő időközönként). Az elért eredményeket időről időre össze kell hasonlítani a célkitűzésekkel, és a stratégiát az összehasonlítás eredményeinek megfelelően naprakésszé kell tenni. Praktikusnak bizonyult, hogy a cselekvési tervet külön dokumentum formájában tegyék közzé, így a stratégiát nem kell minden alkalommal módosítani, amikor a cselekvési tervet értékelik és felülvizsgálják.

4.3. A csalásellenes koordinációs szolgálat lehetséges szerepe a cselekvési terv meghatározásában

Az egyes tagállami struktúrák függvényében a cselekvési terv végrehajtását a csalásellenes nemzeti koordinációs szolgálat követheti nyomon. A csalásellenes koordinációs szolgálat vezető szerepet tölthet be, és mozgósítja az érintett partnereket, valamint arra ösztönzi őket, hogy javasoljanak intézkedéseket és kötelezzék el magukat az eredmények vonatkozásában a mutatók vagy a leszállítandó anyagok tekintetében.

A csalásellenes koordinációs szolgálat évente (a január 1-től december 31-ig terjedő időszakot lefedve) jelentést tehet a cselekvési terv végrehajtásáról. Két év után továbbá felülvizsgálatot készíthet a cselekvési tervről, a tervhez hasonló formátumban.

III. A csalás elleni nemzeti stratégia értékelése és frissítése

A csalás elleni nemzeti stratégia nyomon követésének és értékelésének célja annak meghatározása, hogy megfelelő bizonyosságot nyújt-e a csalás elleni küzdelem hatékonysága és eredményessége tekintetében az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén elérendő célok elérésére.

Ezért a stratégiának élő dokumentumnak kell lennie, amelyet a főbb strukturális és/vagy szervezeti változások, az idő során esetlegesen előforduló csalásiminta-változások figyelembevételével ki kell igazítani és naprakésszé kell tenni.

1. A stratégia értékelése

Az értékelési kritériumoknak a következők meghatározására kell irányulniuk:

- ✓ A végrehajtott stratégia eredményei milyen mértékben felelnek meg a stratégiában meghatározott eredményeknek
- ✓ A várt eredmények eléréséhez szükséges, ténylegesen felmerült költségek és a stratégia kidolgozásakor becsült költségek aránya
- ✓ A cselekvési tervben meghatározott tevékenységek és határidők megvalósulása.

Annak érdekében, hogy a csalás elleni nemzeti stratégiát a lehető legkönnyebben nyomon lehessen követni és értékelni, e célból hasznos lehet útmutatókat vagy kézikönyveket kidolgozni.

A nemzeti csalásellenes koordinációs szolgálatnak vagy a csalás elleni nemzeti stratégia végrehajtását koordináló más releváns szervezetnek vezető szerepet kell vállalnia a nyomon követés és az értékelés elvégzésében. Szükség esetén a kormány kijelölhet egy ilyen szervezetet. Alapvető fontosságú, hogy a zökkenőmentes nyomonkövetési és értékelési folyamat biztosítása érdekében e szerv teljes politikai támogatást kapjon a tagállam kormányától.

A kijelölt szervezetnek adatokat és információkat kell gyűjtenie az érdekelt felektől:

- Az irányításért, a végrehajtásért, a tanúsításért, az ellenőrzésért, a vizsgálatért/nyomozásért, a bűnüldözésért és a szankciók kiszabásáért felelős szervezetek (pl. irányító, igazoló, ellenőrző-, kontroll- és vizsgálati/nyomozóhatóságok, közreműködő szervezetek, csalásellenes koordinációs szolgálat, bíróságok stb.);
- Az uniós támogatásból finanszírozott projektek felügyeletéért és monitoringjáért felelős szervekkel is foglalkozni kell (pl. verseny-, közbeszerzési, adó- és vámhatóságok).

A csalás elleni nemzeti stratégia megfelelő értékeléséhez elengedhetetlen a csalás elleni küzdelemben érdekelt felek széles körével való zökkenőmentes együttműködés biztosítása. Ezen túlmenően a nem kormányzati szervezetek szakértőivel való együttműködés hasznos lehet az értékelés során, például a pártatlan álláspont erősítése és a lakosság bevonásának ösztönzése érdekében.

A nyomon követés lehet folyamatos vagy rendszeres időközönként végzett. Általában mennyiségi módszereket alkalmaz, és nem összpontosít az ok-okozati összefüggésre. Célja a meghatározott feladatok, célkitűzések és szintek teljesítésére vonatkozó adatok gyűjtése.

Az értékelést rendszeres időközönként, meghatározott időkereteken belül (pl. féléves vagy éves/kétéves alapon, rövidtávon, középtávon, hosszú távon) kell elvégezni. Időközi vagy félidős értékelésnél hasznos lehet annak megfontolása, hogy szükséges-e a stratégia frissítése annak érdekében, hogy biztosítsák a kitűzött célok megvalósulását. Időközi jelentést kell készíteni.

A végső értékelést a stratégiában meghatározott időszak végén kell elvégezni. Ez mérhetővé teszi a végrehajtás eredményeit és a következő stratégia alapját képezi.

A stratégiának a végrehajtási rendszerre kell összpontosítania, megállapítva azokat az erősségeket és gyengeségeket, amelyek hatással vannak a csalás elleni érdekelt felek azon képességére, hogy felderítsék és megszüntessék a csalások kockázatát. Meghatározza a célok elérésének és a prioritások megvalósítása elmulasztásának okait.

Külön figyelmet kell fordítani arra, hogy a csalással kapcsolatos kockázatelemzés eredményeit beépítették-e a csalás elleni nemzeti stratégiába.

Az értékelés elvégzése önmagában nem végcél. A megfelelő értékelésnek:

- ✓ A csalás elleni küzdelem teljes ciklusát és a csalás elleni nemzeti stratégia valamennyi részét le kell fednie, beleértve a kísérő cselekvési tervet is;
- ✓ Meg kell vizsgálnia, hogy a meghatározott intézkedések és tevékenységek relevánsak, hatékonyak és eredményesek-e a meghatározott célkitűzések tekintetében, és ha igen, milyen mértékben;
- ✓ Meg kell határoznia a várt eredmények eléréséhez szükséges, felmerült költségek és a stratégia kidolgozásakor becsült költségek arányát;
- ✓ Meg kell határoznia, hogy a cselekvési tervben meghatározott tevékenységek és határidők milyen mértékben valósultak meg;
- ✓ Meg kell határoznia, hogy milyen eredményeket értek el, és mik a következő időszakra vonatkozó trendek és következmények;
- ✓ Elő kell segítenie a csalás elleni küzdelem terén tett előrelépések világos áttekintését;
- ✓ Elő kell segítenie a csalás elleni mechanizmusok, instrumentumok és eszközök kiigazítását, a csalás elleni nemzeti stratégia és annak megfelelően a cselekvési terv korrekcióját és módosítását/aktualizálását. Mindkettőnél figyelembe kell venni mind a szervezetben és/vagy a szervezetben bekövetkezett fő változásokat, mind a csalási mintákban észlelt trendeket;
- ✓ Tartalmaznia kell az Unió pénzügyi érdekeinek védelme hatékonyságának és eredményességének fokozása érdekében a csalás elleni nemzeti stratégia és alkotóelemei módosításainak részletes meghatározására irányuló javaslatokat;
- ✓ Következtetéseket kell kidolgoznia, amelyek segítségével ajánlásokat lehet megfogalmazni a dokumentum aktualizálására és kiigazítására annak érdekében, hogy

bizonyítható haladást lehessen elérni, és kézzelfogható eredményeket lehessen felmutatni a csalás elleni küzdelem és az EU pénzügyi érdekeinek védelme terén;

- ✓ Megoldásokat kell javasolnia a problémákra, valamint a csalás elleni nemzeti stratégia megfelelő végrehajtása előtt álló akadályok megszüntetésének módjaira.

A rendelkezésre bocsátott/beszerezett információknak kellően egyértelmű és konkrét adatokat kell tartalmaznia a csalás elleni nemzeti stratégia cselekvési tervében megfogalmazott intézkedések és feladatok értékeléséhez.

A mutatók értékelése során azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy egy adott mennyiségi mutató alkalmas-e ésszerű, objektív és meggyőző információk előállítására. Ezenkívül a tevékenységek és az eredmények közötti ok-okozati összefüggést („ha – akkor”) is meg lehet vizsgálni. Az értékelő olyan kérdéseket tehet fel, mint például: Mi történik, ha nem végzik el a kockázatelemzést? Mi történik, ha egy adott mutató nem mérhető? Milyen következményekkel jár a változás hiánya?

Annak érdekében, hogy a csalás elleni küzdelem terén mind az elért haladás, mind a csalási minták trendjei tekintetében mély betekintést nyerjen, a módszertannak hangsúlyt kell helyeznie a minőségi mutatókra (pl. új készségek megszerzése az Unió érdekeinek védelmében részt vevő személyek részéről; a joghézagok megszüntetése a jogszabályokban, valamint a jogszabályokban a csalások lehetőségének kizárására vonatkozó javaslatok megtétele stb.), amelyek tükrözik a mennyiségi adatokat (pl. a mennyiségre, a számokra, a százalékos arányra stb. vonatkozó intézkedések).

Végezetül össze kell állítani az időközi és a végső értékelésről szóló jelentést, amelynek a következőket kell magában foglalnia:

- ✓ Az értékelés módszertanának leírását;
- ✓ A célkitűzések megvalósítási mértékének értékelését;
- ✓ Következtetéseket és nyomonkövetési ajánlásokat, amelyeket világosan és egyértelműen kell megfogalmazni, könnyen érthetően, ellenőrizhető megállapítások alapján, és amelyeknek reagálniuk kell a megállapított csalási kockázatokra és problémákra.

2. A stratégia frissítése

A stratégia frissítése és kiigazítása a következőket foglalhatja magában:

- A célkitűzések frissítése és/vagy felülvizsgálata;
- Az erőforrások tervezésének és kezelésének kiigazítása;
- A mutatók kiigazítása;
- A határidők frissítése;
- A meglévő intézkedések, fellépések és tevékenységek kiigazítása és/vagy aktualizálása;
- Új intézkedések, fellépések és tevékenységek bevezetése.

Minden egyes csalás elleni nemzeti stratégia értékelésének eredményeit jelenteni kell a csalás elleni küzdelemben érintett érdekelt feleknek, és közzé kell tenni egy éves jelentésben.

A cselekvési terv és a stratégia naprakésszé tétele a jelenleginél hosszabb időszakra:

A nemzeti stratégia és a cselekvési terv naprakésszé tehető – nemcsak a tartalom, hanem az azok által lefedett időkeret tekintetében is. Mivel a cselekvési terv a csalás elleni nemzeti stratégiában meghatározott prioritásokon és az azok kapcsolódó célkitűzéseken alapul, és a konkrét feladatokat foglalja magában, ez azt jelenti, hogy a hatályának ideje alatt folyamatosan aktualizálják vagy módosítják, de nem hosszabbítható meg a stratégia által lefedett időszaknál hosszabb időszakra. A javasolt megközelítés egy éves cselekvési terv meghatározása, amelyet minden naptári év végén értékelnek. Ami a csalás elleni nemzeti stratégiát illeti, a stratégia frissítése akkor megfelelőbb, ha nem kapcsolódik a jelenlegi operatív program időszakához.

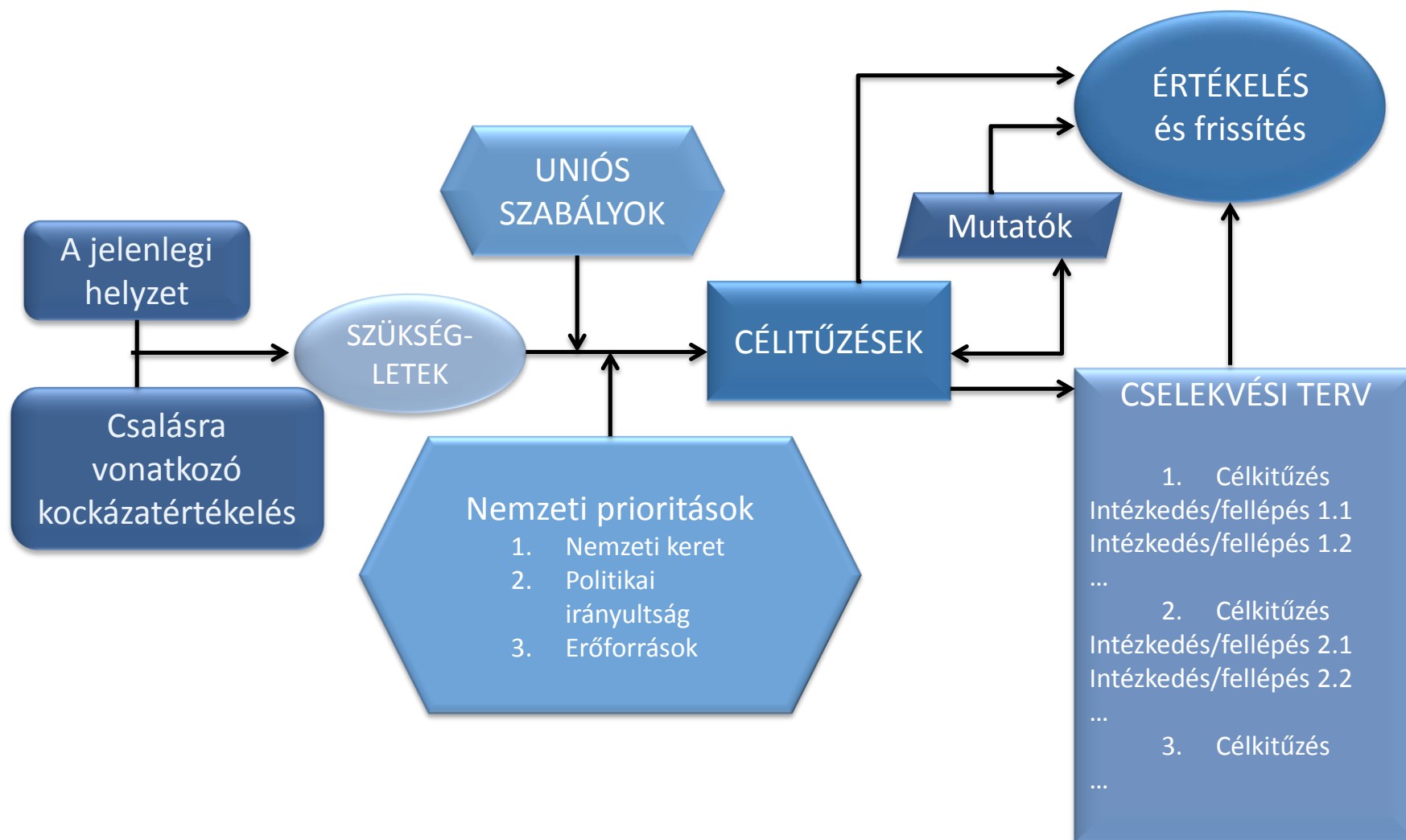
A frissítés során különböző tényezőket kell figyelembe venni, mint például:

- Mi a stratégia/cselekvési terv által lefedett jelenlegi időszak?
- Miért szükséges a stratégia/cselekvési terv meghosszabbítása?
- Teljesülnek-e a stratégia/cselekvési terv mutatói?
- A jelenlegi stratégia/cselekvési terv meghosszabbítása jobb megoldás-e egy új stratégia létrehozásánál?
- Van-e olyan uniós/nemzeti szintű új szabályozási keret, amely részletesebb változtatásokat igényel?
- Véget ér a jelenlegi programozási időszak?

A stratégia/cselekvési terv frissítésének folyamata a kidolgozásukkal kapcsolatos know-howra épülhet.

Mellékletek

1. melléklet – A csalás elleni nemzeti stratégia eljárásának folyamatábrája



2. melléklet – Sablon a csalás elleni nemzeti stratégia szerkezetéhez

1. Bevezetés / Általános összefüggések

Ebbe a fejezetbe tartozik a jogi keret (azaz a nemzeti és az uniós jogi keretre való hivatkozás); a stratégia hatályának meghatározása a csalás, a korrupció vagy bármely más illegális tevékenység elleni küzdelemre vonatkozó főbb nemzeti prioritásoknak megfelelően; a stratégia kidolgozásáért, végrehajtásáért és nyomon követéséért felelős szolgálat, valamint az e folyamatokban részt vevő intézmények megnevezése. Emellett fel kell tüntetnie a más nemzeti stratégiákkal/szakpolitikákkal való kapcsolatot. Konkrétabban e fejezetnek a következőket kell tartalmaznia:

1.1. Jogi keret

- ✓ Hivatkozás az európai jogi környezetre: Szerződés, rendeletek stb.
- ✓ A nemzeti jogi keretekre vonatkozó hivatkozás;
- ✓ Hivatkozás a fő nemzeti prioritásokra, amelyek kihatással lehetnek a csalás, korrupció vagy más illegális tevékenység elleni küzdelemre;
- ✓ Hivatkozás a csalás, korrupció és mindenfajta pénzügyi bűncselekmény elleni más nemzeti stratégiára vagy szakpolitikára; például a korrupció elleni küzdelemre, a szervezett bűnözés elleni küzdelemre, a pénzmosásra stb. Ideális esetben ezeket a stratégiákat össze kell kapcsolni a csalás elleni nemzeti stratégiával;
- ✓ A szakpolitika iránti általános elkötelezettség és a hatóságok részéről a csalás elleni küzdelemben fektetett erőfeszítésekre vonatkozó hajlandóság, különösen ha a csalás az uniós alapokhoz kapcsolódik;
- ✓ Bármely más nemzeti politikával vagy politikai prioritással fennálló esetleges kapcsolatok.

1.2. Intézményi keret

- ✓ Tüntesse fel, hogy mely nemzeti szervezet/minisztériumi osztály felelős a stratégia (és a cselekvési terv) kidolgozásáért és végrehajtásuk nyomon követéséért;
- ✓ Nevezze meg az uniós alapok monitoringjában, valamint a csalás/korrupció elleni küzdelemben vagy bármely más, az EU költségvetését károsító jogellenes tevékenység elleni küzdelemben részt vevő minisztériumokat/hatóságokat/szolgálatokat;
- ✓ Az uniós alapok monitoringjával megbízott szervezet típusa: központosított, decentralizált vagy egyéb.

1.3. A stratégia célja

- ✓ Ismertesse a stratégia célját és az annak létrehozásához vezető kulcsfontosságú megfontolásokat;
- ✓ Jelöljék meg a stratégia által lefedett időszakot.

1.4. Módszertan

- ✓ Ismertesse a stratégia alapját (információs források, mint például kockázatértékelés, intézményközi munkacsoportok, kérdőívek stb., valamint az információk megszerzésének módja).

2. Előkészítő szakasz: Az aktuális helyzet és a csalásra vonatkozó kockázatértékelés

E fejezet célja:

- ✓ Azon főbb területek meghatározása, amelyeken a helyzet felmérése során meghatározták az erősségeket és a gyengeségeket, valamint a gyengeségek okainak feltüntetése. Nem szükséges minden terület (jogalkotás, szervezet, irányítás és szereplők, eljárások, eszközök és erőforrások, az illetékes hatóságok közötti nemzeti szintű együttműködés, uniós szintű együttműködés) részletezése, csak a legfontosabb területekre összpontosítsanak, ahol fejlesztésre van szükség, és amelyekhez célkitűzést rendelnek majd;
- ✓ Összegezzék a csalásra vonatkozó kockázatértékelés főbb megállapításait, és összpontosítsanak azokra, amelyek a stratégián belül speciális inputot tesznek szükségessé.
- ✓ Azokkal a területekkel zárják ezt a részt, amelyekre nézve a stratégiának választ kell adnia a hiányosságok pótlása és a csalás elleni küzdelemben hozzáadott érték megteremtése érdekében;
- ✓ Említsék meg a stratégiát kísérő alapelveket és értékeket;
- ✓ Adják meg a célkitűzések jegyzékét és mindegyikről készítsenek rövid leírást. Hivatkozni kell az azonosított szükségletekre is.

3. Kidolgozási szakasz: célkitűzések és teljesítménymutatók

A kidolgozás szakaszában meg kell határozni a célkitűzéseket és a kapcsolódó teljesítménymutatókat. A célkitűzések a tagállamok szükségleteit képviselik, valamint hozzájárulnak az ütemterv és a tagállamok csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos elképzeléseinek felvázolásához. A célkitűzéseket konkrét intézkedések meghatározásához kell felhasználni. Ezenkívül a teljesítménymutatókat az egyes intézkedésekre vonatkozóan kell meghatározni, mivel ezek hozzá fognak járulni az elért eredmények értékeléséhez. A célkitűzéseket és intézkedéseket cselekvési tervbe kell foglalni.

A célkitűzéseket a csalás elleni küzdelem ciklusának valamennyi szakaszának figyelembe vételével kell meghatározni: 1) csalás megelőzés, 2) csalás felderítés, 3) vizsgálat/nyomozás és vádemelés, valamint 4) visszafizettetés és szankciók. Ideális esetben a célkitűzések a csalás elleni küzdelem ciklusának megfelelően kerülnek felsorolásra. Egy célkitűzés egynél több szakaszhoz is kapcsolódhat.

A célkitűzések meghatározása során alapvető a következők elvégzése:

- ✓ Kifejteni, hogy az adott célkitűzés miért prioritás;

2. melléklet – Sablon a csalás elleni nemzeti stratégia szerkezetéhez

- ✓ Ismertetni, hogy mi a célkitűzés eléri tervezett, várt eredménye;
- ✓ Meghatározni a teljesítménymutatót, amely mérni fogja, hogy a célkitűzés sikeresen megvalósult-e.

Ennek a fejezetnek azon fő eszközöket és erőforrásokat is le kell röviden írnia, amelyek szerepet játszanak a stratégia végrehajtásában (szakosodott csalás elleni szolgálatok, koordináló bizottságok, szolgálatközi hálózatok, szolgálatközi egyezmények, informatikai rendszerek, eljárások és iránymutatások stb.). Különösen az alábbiakat tartalmazza:

- ✓ Mutassa be röviden az uniós alapok irányításáért, igazolásáért és ellenőrzéséért felelős szolgálatokat
- ✓ Mutassa be röviden az EU pénzügyi érdekeit sértő csalás/korrupció és egyéb illegális tevékenységek elleni küzdelemért felelős szolgálatokat
- ✓ Nyújtson tájékoztatást adott esetben az informatikai rendszerek csalás elleni küzdelemben játszott szerepéről
- ✓ Tájékoztasson a képzési politikáról és képzési erőforrásokról.

A célkitűzésekkel kapcsolatban a következő pontokat kell megemlíteni: a csalás elleni küzdelem ciklusa szakaszának neve, a gyengeségek/jelenlegi helyzet, intézkedés és teljesítménymutató, valamint a legfontosabb szereplők (felelős intézmények) és az időkeret. Ezek a pontokat xls táblázatban lehet bemutatni.

Egy ilyen struktúra lehetővé teszi a kockázatok/gyengeségek, a célkitűzések és a megfelelő enyhítő intézkedések közötti kapcsolat észlelését. A „Gyakorlati lépések a csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásához”¹⁸ című dokumentum példát mutat arra, hogy hogyan lehet a célkitűzéseket strukturáltan meghatározni és közvetlenül összekapcsolni az értékelési szakasz eredményével.

4. Cselekvési terv

A cselekvési terv a csalás elleni nemzeti stratégia végrehajtási eszköze. A stratégia szerves részét képezi. Egy sor fellépésre/intézkedésre tesz javaslatot, valamint kijelöli a releváns szereplők felelősségi köreit, a célkitűzések elérésére vonatkozó céldátumokkal/időkeretekkel együtt. A céldátumokat a prioritási szinthez kell igazítani.

A cselekvési terv végrehajtását az [illetékes hatóság neve] követi nyomon és értékeli majd [az illetékes hatóság által meghatározott rendszerességgel: pl. évente vagy kétévente]. A jelentést a(z) [az illetékes hatóság neve: pl. kormány, minisztérium] számára kell elkészíteni és benyújtani.

A cselekvési terv a csalás elleni küzdelem ciklusának minden szakaszát felöleli: 1) csalás megelőzés, 2) csalás felderítés, 3) vizsgálat/nyomozás és vádemelés, valamint 4) visszafizettetés és szankciók.

¹⁸ Hiv. Ares(2015)5642419 – 2015.12.7.

A „célkitűzés”, „fellelés/intézkedés”, „felelős szolgálat”, „határidő/időkeret” és „fő teljesítménymutató” oszlopok kötelezően kitöltendők, míg az utolsó kettő, a „kockázatok” és a „pénzügyi és emberi erőforrások” opcionálisak, de erősen ajánlottak. A tagállamok egyedi szükségleteiknek megfelelően további oszlopok hozzáadását is megfontolhatják.

5. A stratégia értékelése és frissítése

A stratégia egy folyamatosan alakuló dokumentum, ezért értékelést és megfelelő frissítést igényel. Az időközi értékelés(eke)t követően el kell dönteni, hogy frissítik-e a csalás elleni stratégiát és a kapcsolódó cselekvési tervet. A stratégiát a végrehajtása alatt bekövetkezett változásoknak megfelelően frissítik annak érdekében, hogy biztosítsák az elszámoltathatóságot, és azt, hogy a végrehajtásért felelős szolgálat képes legyen elfogadni a stratégia szerkezetét és abban módosításokat eszközölni.

Ezért ennek a fejezetnek utalnia kell arra, hogyan végzik el az értékelést, fel kell tüntetnie a stratégia értékelésért felelős szolgálatot, az időközi értékelés ütemtervét és a stratégia végső értékelését stb. Minden egyes értékelést jelentésbe kell foglalni a következőképpen:

- ✓ Az értékelés módszertanának leírásával;
- ✓ A célkitűzések megvalósításának mértékének értékelésével;
- ✓ A következő lépésekre vonatkozó következtetések levonásával.

Az időközi értékelés(eke)t követően el kell dönteni, hogy frissítik-e a csalás elleni stratégiát és a kapcsolódó cselekvési tervet. A stratégiát a végrehajtása alatt bekövetkezett változásoknak megfelelően frissítik annak érdekében, hogy biztosítsák az elszámoltathatóságot, és azt, hogy a végrehajtásért felelős szolgálat képes legyen elfogadni a stratégia szerkezetét és abban módosításokat eszközölni.

A stratégia frissítése és kiigazítása adott esetben a következőket foglalja magában:

- ✓ A célkitűzések átgondolása;
- ✓ Az erőforrások jobb és pontosabb átirányítása, tervezése és kezelése;
- ✓ Az intézkedések és/vagy a határidők frissítése;
- ✓ A felelős szolgálatok felülvizsgálata.

3. melléklet – A csaláskockázat-értékelési dokumentum lehetséges szerkezete és tartalma

A DOKUMENTUM RÉSZE	TARTALOM
Fedőlap	<ul style="list-style-type: none"> – A dokumentumot kibocsátó intézmény – A dokumentum címe (– Verziója) – Dátum és hely
Tartalomjegyzék	Tartalomjegyzék
Rövidítések / Szószedet	Rövidítések és fogalommeghatározások
Bevezetés	<ul style="list-style-type: none"> – Jogalap és intézményi keret – A dokumentum célja – A végrehajtás kerete (az alap típusa és az időszak vonatkozásában) – A dokumentum kedvezményezettjei, valamint a titoktartásra vonatkozó megjegyzés
Tartalom	<ul style="list-style-type: none"> – A módszertan és eszközeinek leírása – A kockázatértékelési eljárásra, a felelősségi körökre, az eredményekre, a jelentéstételi irányvonalakra és a határidőkre vonatkozó tevékenységek kidolgozására vonatkozó utasítások
A mellékletek listája	<ul style="list-style-type: none"> Kockázatértékelő eszközök A kockázat-nyilvántartás sablonja A cselekvési terv sablonja
Függelék	Hivatkozás a kockázat azonosítására szolgáló hasznos információforrásokra

4. melléklet – Csalási kockázatok

Kockázat	Ok	Következmények
A projektpályázat szabálytalan kiválasztása	Titkolt összeférhetetlenség vagy kenőpénzek és/vagy visszafolyatások miatt az értékelő bizottság tagjai szándékosan befolyásolják a pályázók értékelését és kiválasztását azzal, hogy előnyben részesítsenek egy bizonyos pályázót azáltal, hogy kedvező elbírálásban részesítik pályázata értékelését, vagy nyomást gyakorolnak a többi testületi tagra.	Pénzügyi kár A kiválasztási eljárásba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
Nem megfelelő projektpályázat kiválasztása	A pályázati eljárás megnyerése érdekében a pályázók hamis nyilatkozatokat nyújtanak be a pályázatban, amellyel félrevezetik az értékelő bizottságot arról, hogy megfelelnek a támogathatósági kritériumoknak.	Pénzügyi kár A kiválasztási folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
A projekt/művelet kettős finanszírozása	A pályázók nem jelentik be, hogy ugyanazon projekt finanszírozását több uniós alaptól és/vagy tagállamtól kérték.	Pénzügyi kár A kiválasztási folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
Az ajánlatok szabálytalan kiválasztása	Titkolt összeférhetetlenség vagy kenőpénzek és/vagy visszafolyatások miatt az értékelő bizottság tagjai szándékosan befolyásolják az ajánlatok értékelését és kiválasztását azzal, hogy előnyben részesítsenek egy bizonyos ajánlattevőt azáltal, hogy kedvező elbírálásban részesítik ajánlata értékelését, vagy nyomást gyakorolnak a többi testületi tagra.	Piaci verseny torzulása Pénzügyi kár A pályázati folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény és a tagállam hitelességének csökkenése
A szerződés odaítélése annak az ajánlattevőnek, aki versenyeljárás alkalmazása esetén nem nyerte volna el a szerződést	Személyes érdekből a pályázató személyzet elkerüli az előírt versenyeljárást annak érdekében, hogy egy adott ajánlattevőt a szerződés elnyerése vagy megtartása vonatkozásában előnyben részesítsen a következőkkel: – közbeszerzési eljárás szervezésének hiánya vagy – a beszerzések felosztása a közbeszerzési küszöbértékek elkerülése érdekében, vagy – a szerződés megfelelő indokolás nélküli odaítélése egyetlen forrásnak – a szerződés szabálytalan meghosszabbítása.	Piaci verseny torzulása Pénzügyi kár A pályázati folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény és a tagállam hitelességének csökkenése

4. melléklet – Csalási kockázatok

Kockázat	Ok	Következmények
A szerződés odaítélése annak az ajánlattevőnek, aki nem nyerte volna el a szerződést, ha a pályázató személyzet nem manipulálta volna a közbeszerzési eljárást	Személyes érdekből a pályázató személyzet egy adott ajánlattevőt részesít előnyben a versenyeljárásban a következők által: – a pályázati feltételeknek az adott ajánlattevőre vonatkozó kiírási feltételekhez való igazítása – az előnyben részesített ajánlattevő számára a jobb ajánlat benyújtásához szükséges bizalmas információk kiszivároztatása – az ajánlatok átvétel utáni manipulációja az előnyben részesített ajánlattevő kiválasztásának biztosítása érdekében.	Piaci verseny torzulása Pénzügyi kár A pályázati folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény és a tagállam hitelességének csökkenése
A szerződés odaítélése annak az ajánlattevőnek, aki manipulálta a szerződés odaítélésének eljárását, és aki egyébként nem nyerte volna el a szerződést	A szerződés elnyerése érdekében az ajánlattevő úgy manipulálja a versenyeljárást, hogy a pályázató személyzet nem ismeri ezt fel. A manipuláció más társaságokkal való összejátszásból vagy hamis ajánlattevők bevonásából, vagy az ajánlatban bizonyos költségek meg nem határozásából áll.	Piaci verseny torzulása Pénzügyi kár A pályázati folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
Indokolatlan kifizetés a szerződő fél részére	Jogosulatlan anyagi haszon elérése érdekében a szerződő fél a költségterítési igényeket manipulálja úgy, hogy hamis, túlárazott vagy megkettőzött számlákat nyújt be.	Pénzügyi kár Az ellenőrzési és kifizetési folyamatba vetett bizalom csökkenése Az intézmény hitelességének csökkenése
Kifizetés a szerződést megszegő szerződő fél számára	Az indokolatlan pénzügyi előny elérése érdekében a szerződő fél megsérti a szerződéses feltételeket a megállapodás szerinti termékek nem teljesítése, illetve a rosszabb minőségű termékekkel való helyettesítése révén.	Pénzügyi kár Az ellenőrzési folyamatba vetett bizalom hiánya Biztonsági kockázatok (pl. gyengébb minőségű anyagot használnak infrastrukturális projektekben) A projekt/művelet célkitűzései veszélybe kerülnek (ha a szerződésben szereplő tevékenységek előfeltételei más tevékenységeknek) Az intézmény hitelességének csökkenése

4. melléklet – Csalási kockázatok

Kockázat	Ok	Következmények
Kifizetés szabálytalan szerződés alapján a szerződő fél számára	Jogosulatlan pénzügyi előny elérése érdekében a kedvezményezett és a szerződő fél úgy módosítja a meglévő szerződést, hogy az a szerződő fél számára olyan mértékű kedvezőbb feltételekkel jár, hogy az eredeti közbeszerzési határozat már érvényét veszti.	Piaci verseny torzulása Pénzügyi kár Az ellenőrzési folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
Szabálytalan költségek kifizetése	Jogosulatlan pénzügyi előny megszerzése érdekében a szerződő fél nem megfelelően képzett személyzettel hajtja végre a tevékenységeket és úgy igényli vissza a költségeket, mintha a tevékenységeket képzett személyzet valósította volna meg. A szerződő fél és a kedvezményezett szándékosan meghamisítja a személyzet által ellátott feladatok leírását annak biztosítása érdekében, hogy a benyújtott költségek elszámolhatónak minősüljenek.	Pénzügyi kár Az ellenőrzési folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
Szabálytalan költségek kifizetése	A szerződő fél és a kedvezményezett a munkaerőköltségeket manipulálja, hogy jogosulatlan pénzügyi előnyhöz jussanak. A manipuláció lehetőségei a következők: hamis munkaerőköltségek vagy túlmunka bejelentése, nem megfelelő módon kiszámított munkaerőköltségek igénylése, nem létező munkaerő munkaerőköltségének vagy a megvalósítási időszakon belül végre nem hajtott tevékenységek esetén a munkaerőköltségek megtérítésének igénylése.	Pénzügyi kár Az ellenőrzési folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
Szabálytalan költségek kifizetése	Jogosulatlan pénzügyi előny érdekében a kedvezményezett szándékosan helytelenül osztja el az uniós projektek és az egyéb finanszírozási források közötti személyi költségeket.	Pénzügyi kár Az ellenőrzési folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény hitelességének csökkenése
Szabálytalan kifizetések jóváhagyása	Az irányító hatóságnál vagy a közreműködő szervezetnél a szükséges készségek vagy források hiánya miatt – amelyek az emberi erőforrások nem megfelelő tervezéséből vagy a megfelelő képzési programok hiányából eredhetnek – az irányítási ellenőrzések nem biztosíthatnak megfelelő bizonyosságot a csalás hiányát illetően.	Pénzügyi kár Az ellenőrzési folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény és a tagállam hitelességének csökkenése

4. melléklet – Csalási kockázatok

Kockázat	Ok	Következmények
Szabálytalan kiadás igazolása	Az igazoló hatóságnál a szükséges készségek vagy források hiánya miatt – amelyek az emberi erőforrások nem megfelelő tervezéséből vagy a megfelelő képzési programok hiányából eredhetnek – az irányítási ellenőrzések nem biztosíthatnak megfelelő bizonyosságot a csalás hiányát illetően.	Pénzügyi kár Az igazolási folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény és a tagállam hitelességének csökkenése
Szabálytalan kifizetések jóváhagyása	Az irányító hatóság vagy közreműködő szervezet személyzetének összeférhetetlensége bizonyos kedvezményezettek számára jogtalan befolyást gyakorol a kifizetések jóváhagyására.	Pénzügyi kár Az ellenőrzési folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény és a tagállam hitelességének csökkenése
Szabálytalan kiadás tanúsítása	A kiadás igazolását a kedvezményezetthez kötődő igazoló hatóság végzi.	Pénzügyi kár Az igazolási folyamatba vetett bizalom hiánya Az intézmény és a tagállam hitelességének csökkenése

5. melléklet – A csalásellenes koordinációs szolgálat működésével kapcsolatos kockázatok

Kockázat	Ok	Következmények
A szabálytalanságokat és csalásokat (azok gyanúját) nem kezelik megfelelően	A szabálytalanságok kezelésére vonatkozó eljárások hiánya vagy ezek nem megfelelője a szabálytalanságok kezelésével kapcsolatos hibákat és mulasztásokat okozhat.	Megbízhatatlan jelentéstételi rendszer Megbízhatatlan statisztikák Az intézmények hitelességének csökkenése
A szabálytalanságokat és csalásokat (azok gyanúját) nem kezelik megfelelően	A nem megfelelő jogi keret miatt a szabálytalanságok kezelése tekintetében a különböző intézmények funkciói nem egyértelműek lehetnek, és az együttműködés gyengeségét és az információk torzulását eredményezhetik.	Megbízhatatlan jelentéstételi rendszer Megbízhatatlan statisztikák Az intézmények hitelességének csökkenése
A szabálytalanságokat és csalásokat (azok gyanúját) nem kezelik megfelelően	Az irányítási és kontrollrendszerben részt vevő szerveknél a szükséges készségek hiánya miatt – amelyek a képzési programok hiányából vagy elégtelenségéből eredhetnek – gyakran fordulhatnak elő hibák és mulasztások a szabálytalanságok kezelése terén.	Megbízhatatlan jelentéstételi rendszer Megbízhatatlan statisztikák Az intézmények hitelességének csökkenése
A szabálytalanságokat és csalásokat (azok gyanúját) nem jelentik a kedvezményezettek és a nyilvánosság	Mivel a család magatartás gyanújának bejelentésére szolgáló mechanizmust nem ösztönzik megfelelően, a nyilvánosság nem hajlamos a szabálytalanságok/a csalások gyanújának jelentésére, vagy nem szolgáltatnak megfelelő információt.	Megbízhatatlan jelentéstételi rendszer Megbízhatatlan statisztikák Pénzügyi kár A tagállam jó hírnevének csökkenése
A szabálytalanságokat és csalásokat (azok gyanúját) nem jelentik időben	A felső vezetés szintjén az átadási eljárások hiánya miatt a jelentéstétel folytonosságának megszakadására kerülhet sor, ami mulasztást vagy késedelmet okozhat a szabálytalanságok jelentése tekintetében.	Megbízhatatlan jelentéstételi rendszer Megbízhatatlan statisztikák Pénzügyi kár Az intézmények hitelességének csökkenése
A szervezeti kultúra ösztönzi a család tevékenységeket	Az irányítási és kontrollrendszerrel foglalkozó szervek alkalmazottai olyan szervezeti kultúrában tevékenykednek, ahol az etikai normák gyengék (azaz nem ösztönzik a személyes elszámoltathatóságot; nem állnak rendelkezésre az összeférhetetlenséggel kapcsolatos ellenőrzések; a „vezetés tónusa” nem	Megbízhatatlan irányítási és kontrollrendszer Pénzügyi kár Az intézmények hitelességének

5. melléklet – A csalásellenes koordinációs szolgálat működésével kapcsolatos kockázatok

Kockázat	Ok	Következmények
	<p>reprezentatív). Ez hozzájárulhat az „racionalizálás” (az ún. „csalási háromszög” vagy „csalási rombusz” egyik elemének) kifejlődéséhez, növelve ezáltal a csalárd tevékenységek lehetőségét.</p>	<p>csökkenése</p>
<p>A szervezeti kultúra ösztönzi a csalárd tevékenységeket</p>	<p>A nem megfelelő emberierőforrás-menedzsment (a feladatok nem megfelelő emberierőforrás-tervezéséből vagy elosztásából eredő túlzott munkateher, a jutalmazással kapcsolatos következtelenségek, az értékes információk visszatartása, az emberierőforrás-menedzsment következtelenségei) miatt az irányítási és kontrollrendszerrel foglalkozó szervek alkalmazottainak alacsony a motivációja arra, hogy kellő gondossággal teljesítsék feladataikat. Ennek eredménye lehet a munkavállalók nagymértékű fluktuációja és a csalásellenes koordinációs szolgálat hitelességének csökkenése, valamint a munkavállalók csalárd tevékenységének egyre nagyobb lehetősége (a hierarchiával kapcsolatos nehézségek vagy a rossz pénzügyi helyzet a csalások elkövetésének indítéka lehet – az úgynevezett „csalási háromszög” vagy „csalási rombusz” egyik eleme).</p>	<p>Megbízhatatlan irányítási és kontrollrendszer Pénzügyi kár Az intézmények hitelességének csökkenése</p>
<p>A vizsgáló/nyomozó és igazságügyi hatóságok nem dolgozzák fel megfelelően a csalás gyanúját</p>	<p>A jogi keret nem biztosít megfelelő alapot a vizsgáló/nyomozó és bírósági szervek által elkövetett csalások gyanús eseteinek hatékony és eredményes feldolgozásához. (A vizsgálatok/nyomozások költségesek és hosszadalmasak.)</p>	<p>Pénzügyi kár A vizsgáló/nyomozó és igazságügyi szervek hitelességének csökkenése A tagállam jó hírnevének csökkenése</p>
<p>A vizsgáló/nyomozó és igazságügyi hatóságok nem dolgozzák fel megfelelően a csalás gyanúját</p>	<p>A vizsgáló/nyomozó vagy bírósági szerveknél szükséges készségek hiánya miatt (részben a megfelelő képzési programok hiánya/elérhetetlensége miatt) a csalások gyanújának feldolgozását bonyolult/nem hatékony/nem eredményes módon végzik.</p>	<p>Pénzügyi kár A vizsgáló/nyomozó és igazságügyi szervek hitelességének csökkenése A tagállam jó hírnevének csökkenése</p>
<p>A csalásellenes koordinációs szolgálatra a közvélemény</p>	<p>A nem megfelelő kommunikáció (az információ tartalma és a kommunikáció dinamikája tekintetében) és/vagy a nem megfelelő kommunikációs csatornák miatt a csalásellenes koordinációs szolgálatról kialakult</p>	<p>A csalásra fogékony társadalmi környezet Az intézmények hitelességének</p>

5. melléklet – A csalásellenes koordinációs szolgálat működésével kapcsolatos kockázatok

Kockázat	Ok	Következmények
homályosan/bizonyos mértékig negatívan tekint, és a lakosság figyelmének a közpénzek védelmének fontosságára való felkeltésére fennálló lehetőségeket elmulasztják	közvélemény homályos, és a lakosság figyelmének felkeltésére fennálló lehetőséget elmulasztják. Emellett a szabálytalanságok trendjeire vonatkozó információk félreértelmezhetők lehetnek. Ennek kiváltó oka lehet a kommunikációs tevékenységek elégtelen tervezése, a PR-ral kapcsolatos készségek hiánya vagy a felső vezetés támogatásának hiánya.	alacsony szintje
A szabálytalanságokra / csalásra (annak gyanújára) vonatkozó információk nem megbízhatóak	A szabálytalansági jelentések és (a belső) adatok alapján nem állnak rendelkezésre megbízható és elegendő információk a szabálytalanságokról a munkavállalók nem megfelelő utasításai vagy motivációvesztése miatt.	Az intézmények hitelességének hiánya Nem megbízható bemeneti adatok statisztikai elemzéshez és kockázatkezeléshez
A pénzeszközök visszafizettetése nem hatékony és nem eredményes	A nem megfelelő jogi keret vagy a pénzeszközök visszafizettetéséért felelős tisztviselők szükséges készségeinek hiánya miatt a pénzeszközök behajtása hosszadalmas, azaz a visszafizettetés általában nehézségekbe ütközik. (Ennek egyik oka lehet a rossz társadalmi-gazdasági környezet (külső ok).)	Pénzügyi kár Az intézmények hitelességének csökkenése A társadalom alacsony szintű etikai standardjai

6. melléklet – A figyelmeztető úrlap főbb pontjai

<i>A kockázat leírása</i>	<i>A kockázat oka</i>	<i>A kockázat valószínűsége</i>	<i>A kockázat hatása</i>	<i>Kinek van szerepe ebben a kockázatban</i>	<i>Belső / külső kockázat</i>	<i>Elvégzendő intézkedések</i>
		<i>1. alacsony 2. közepes 3. magas</i>	<i>1. alacsony 2. közepes 3. magas</i>			

7. melléklet – Kockázat-nyilvántartás

A KOCKÁZAT LEÍRÁSA			
Nyilvántartási szám	A kockázat leírása	Kinek van szerepe ebben a kockázatban	Belső (az irányító hatóságon belüli)/külső kockázat

BRUTTÓ KOCKÁZAT			JELENLÉGI ELLENŐRZÉSEK				NETTÓ KOCKÁZAT	
A bruttó kockázat valószínűsége	A bruttó kockázat hatása	A kockázatnak való kitettség (valószínűség x hatás)	A jelenlegi ellenőrzések leírása	Van bizonyíték ezen ellenőrzések elvégzésére?	Rendszeres időközönként tesztelik ezeket az ellenőrzéseket?	Az ellenőrzések kapcsolatos bizalmi szint	A bruttó kockázat valószínűségének a bizalom szintjét figyelembe vevő kombinált ellenőrzéseinek eredménye	A bruttó kockázat hatásának a bizalom szintjét figyelembe vevő kombinált ellenőrzéseinek eredménye
1. <i>alacsony</i> 2. <i>közepes</i> 3. <i>magas</i>	1. <i>alacsony</i> 2. <i>közepes</i> 3. <i>magas</i>							

7. melléklet – Kockázat-nyilvántartás

NETTÓ KOCKÁZAT			A CSELEKVÉSI TERV					CÉLKOCKÁZAT		
A nettó kockázat valószínűsége	A nettó kockázat hatása	A kockázatok való kitettség (valószínűség x hatás)	Új tervezett ellenőrzések (kontrollcsökkentés)	Felelős személy	Végrehajtási határidő	A nettó kockázat valószínűsége újonnan tervezett kombinált ellenőrzéseinek eredménye	A nettó kockázat hatása újonnan tervezett kombinált ellenőrzéseinek eredménye	A célkockázat valószínűsége	A célkockázat hatása	A célkockázatok való kitettség (valószínűség x hatás)
1. alacsony 2. közepes 3. magas	1. alacsony 2. közepes 3. magas									

Magyarázat

Minden egyes kulcsfontosságú folyamat esetében elemzést kell végezni a konkrét releváns kockázatokról, számszerűsíteni a **bruttó kockázatot** (az irányító hatóság ellenőrzéseinek megkezdése előtt fennálló kockázati szint), értékelni a jelenlegi ellenőrzések hatékonyságát a bruttó kockázatok megszüntetése érdekében, valamint értékelni kell a **nettó/fennmaradó kockázatot** (a kockázat szintje az ellenőrzéseket követően azok hatékonyságától függően).

A **célkockázat** az irányító hatóság által elfogadhatónak/megengedhetőnek ítélt kockázat az összes ellenőrzés végrehajtását és hatékonnyá tételét követően.

8. melléklet – A kezdeti szándéknyilatkozat főbb pontjai

A kezdeti szándéknyilatkozattal az irányító hatóság kötelezettséget vállal arra, hogy:

- a) Büntetőeljárás alá vonja az uniós pénzeszközök kezelését érintő csalást, korrupciót és összeférhetetlenséget;
- b) Előmozdítja a magas szintű jogi, etikai és erkölcsi normákat az uniós alapokkal kapcsolatos irányítási és kontrollrendszerek integritásának, objektivitásának és becsületességének biztosítása érdekében;
- c) Különös figyelmet fordít az EU pénzügyi érdekeit potenciálisan érintő csalás és korrupció kockázatára azáltal, hogy az irányító hatóságon belül létrehoz egy szakértőkből álló csalás elleni küzdelemmel foglalkozó csoportot. A csalás elleni küzdelemmel foglalkozó csoportnak kell azonosítania és értékelnie a csalási kockázatot, hatékony csalás elleni reagálási tervet kell kialakítania, a személyzet csalással kapcsolatos tudatosságát és képzését kell biztosítania;
- d) Végrehajtja a csalás elleni cselekvési tervet, különös tekintettel a megfelelő belső ellenőrzési rendszer meglétének biztosítására, a csalás megelőzésére és felderítésére, a csalás gyanúja esetén a kellő gondosság biztosítására és a megelőző intézkedések végrehajtására, korrekciós intézkedések megtételére, beleértve a közigazgatási szankciókat is;
- e) Kialakítja a csalás bejelentésére vonatkozó – mind a belső, mind a külső – eljárásokat, a titoktartás elvének tiszteletben tartásával és a visszaélést jelentő személyek védelmével;
- f) Csalás gyanúja esetén együttműködik az igazoló hatósággal, az ellenőrző hatósággal, a DLAF-fal (csalásellenes koordinációs szolgálat) és az igazságügyi hatóságokkal;
- g) Megfelelő szakpolitikák és szilárd kontrollrendszer révén zéró tolerancia politikát folytat a csalás és a korrupció ellen.

9. melléklet – Sablon a célkitűzések meghatározásához

Szám	Célkitűzések	Stratégia fejezete*	Intézkedések	Tevékenységek	Célcsoport**	Feladatkörök	Megvalósítási időszak / céldátum	Fő teljesítménymutatók	Kockázatok	Pénzügyi erőforrások / Emberi erőforrások
1.	1. célkitűzés		1. intézkedés							
			2. intézkedés							
2.	2. célkitűzés		1. intézkedés							

* 1) csalás megelőzés, 2) csalás felderítés, 3) vizsgálat/nyomozás és vádemelés, valamint 4) visszafizettetés és szankciók.

** csalásellenes koordinációs szolgálat, irányítási és kontrollrendszer szervei (kontrollszerv, irányító hatóság, közreműködő szervezetek, igazoló hatóság, ellenőrző hatóság), nyilvánosság/pályázók/kedvezményezettek, a legfőbb ügyészség/ügyészségi szervek, belügyminisztérium/vizsgálati/nyomozó szervek

10. melléklet – Szószedet

Cselekvési terv a nemzeti stratégiához: a csalás elleni nemzeti stratégia végrehajtásának, valamint a célkitűzései felé történő haladás nyomon követésének lépéseit meghatározó ütemterv.

Igazgatási megállapodások: az OLAF által aláírt technikai és/vagy operatív jellegű megállapodások, amelyek célja a felek közötti együttműködés és információcsere megkönnyítése. A megállapodás nem keletkeztet semmilyen további jogi kötelezettséget.

Igazgatási vizsgálatok: bármely vizsgálat, ellenőrzés vagy más intézkedés, amelyet az OLAF a 883/2013/EU, Euratom rendelet 3. és 4. cikkének megfelelően végez el azzal a céllal, hogy a rendelet 1. cikkében meghatározott célokat elérje, és adott esetben meghatározza a vizsgálat tárgyát képező tevékenységek szabálytalan jellegét; az ilyen vizsgálatok nem befolyásolják a tagállamok illetékes hatóságainak a büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozó hatáskörét.

Csalásellenes koordinációs szolgálat: a csalás elleni tevékenységek koordinációs szerve; szerepe az OLAF-fal való hatékony együttműködés és információcsere megkönnyítése, ideértve az operatív információk cseréjét is.

Arachne: kockázatértékelő eszköz, amely elősegíti a magas kockázatú műveletek, projektek, kedvezményezettek és szerződések vagy a szerződő felek azonosítását, megelőzését és észlelését. Célja, hogy az esb-alapok irányításával foglalkozó tagállami hatóságok számára olyan eszközt biztosítson, amellyel azonosítani tudják legmagasabb kockázatú projektjeiket.

Ellenőrzés: egy szerv tevékenységének és műveleteinek felülvizsgálata annak biztosítása érdekében, hogy elvégezze a számára kijelölt feladatokat és a stratégiában meghatározott célkitűzéseknek, költségvetéseknek, szabályoknak és normáknak megfelelően működjön. Ezt a fajta felülvizsgálatot rendszeres időközönként el kell végezni. Kimutatja azokat az eltéréseket, amelyek korrektív intézkedést igényelhetnek.

Ellenőrző hatóság: a tagállam által az egyes operatív programok kapcsán kijelölt olyan nemzeti, regionális vagy helyi önkormányzati hatóság vagy szerv, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól, és amely az irányítási és kontrollrendszer megfelelő működésének ellenőrzéséért felel.

Kedvezményezett: olyan közjogi vagy magánjogi szervezet, illetve – kizárólag az EMVA-rendelet és az ETHA-rendelet alkalmazásában – olyan természetes személy, amely vagy aki műveletek kezdeményezéséért vagy azok kezdeményezéséért és végrehajtásáért egyaránt felelős; továbbá az állami támogatási programok összefüggésében – ahogy azt az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 13. pontja meghatározza – a támogatott szervezet; végül az ugyanezen rendelet második részének IV. címe szerinti pénzügyi eszközök összefüggésében a pénzügyi eszközt vagy – adott esetben – az alapok alapját végrehajtó szervezet;

Összejátszás ajánlattételben: a cégek közötti összejátszás konkrét formája, amely az ajánlattételt magában foglaló bármely eladási vagy beszerzési folyamat kimenetelét hátrányosan befolyásolhatja.

Vesztegetés: bármilyen jogtalan előny megígérése, ajánlása vagy megadása közvetlenül vagy közvetítő útján egy hatalmi pozícióban lévő személynek (pl. köztisztviselő, jogi vagy közigazgatási hatáskört gyakorló testület tagja, vagy olyan személy, aki magán- vagy közszektorba tartozó szervezetet vezet vagy bármilyen minőségben ilyen szervezetnek dolgozik), vagy ilyen személytől ilyen jogtalan előny kérése vagy megszerzése, saját részre vagy egy harmadik személy javára, azáltal, hogy e személy kötelességeit megszegi vagy tartózkodik feladatainak ellátásától¹⁹.

Kizárt pályázók központi adatbázisa: az Európai Bizottság adatbázisa, amely olyan szervezetekről tartalmaz információt, amelyeket bármely okból – ideértve a pénzügyi szabálytalanságokat is – kizártak az uniós alapokra való pályázók köréből, és a közbeszerzési eljárásban való részvételből kizárt pályázók központi adatbázisáról szóló, 2008. december 17-i 1302/2008/EK, Euratom bizottsági rendeletben²⁰ foglalt feltételek vonatkoznak rájuk.

Igazoló hatóság: a költségnyilatkozatok és kifizetési kérelmek pontosságának és hitelességének az Európai Bizottságnak történő megküldés előtti biztosításáért felelős hatóság. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot és a Kohéziós Alapot tagállamaik, régióik és más közreműködő szervezetek közösen irányítják. E csoportok közül egy vagy több az ezen alapok által társfinanszírozott valamennyi operatív programra kijelöl egy igazoló hatóságot.

Vizsgálat: a költségvetési rendelet meghatározása értelmében a bevételi vagy kiadási művelet egy meghatározott aspektusának ellenőrzése.

Klaszter: független szervezetek – ideértve az induló vállalkozásokat, a kis-, közép-, és nagyvállalkozásokat, valamint a tanácsadó és/vagy kutatóhelyeket is – csoportosulása, amelynek célja a gazdasági és innovációs tevékenység ösztönzése a szervezetek közötti intenzív együttműködésnek, a létesítmények megosztásának, a tudás és a szakértelem cseréjének előmozdításán keresztül, valamint hatékonyan hozzájárulva a klaszterhez tartozó vállalkozások és szervezetek közötti tudásátadáshoz, hálózatépítéshez és információterjesztéshez.

Közösségi irányítású, helyi fejlesztési stratégia: olyan koherens műveletsor, amelynek célja a helyi célkitűzések elérése és a helyi szükségletek kielégítése. A stratégia hozzájárul az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés uniós stratégiájának megvalósításához, és helyi akciócsoport tervezi és hajtja végre.

Befejezett művelet: olyan művelet, amelyet fizikailag befejeztek vagy teljes körűen végrehajtottak, és amellyel kapcsolatban a kedvezményezettek minden kifizetést teljesítettek, és a közpénzből való megfelelő hozzájárulást kifizették a kedvezményezetteknek.

Összeférhetlenség: olyan helyzet, amelyben a köztisztviselő olyan magánérdekkel rendelkezik, amely befolyásolja vagy befolyásolni látszik hivatali kötelességének pártatlan és objektív teljesítését²¹, magánérdek alatt értve a neki, családja, közeli hozzátartozói, barátai

¹⁹ Büntetőjogi egyezmény a korrupcióról, Strasbourg, 1999.1.27.

²⁰ HL L 344., 2008.12.20.

²¹ Európa Tanács. Miniszteri Bizottsága által a tagállamoknak címzett R (2000) 10 sz. ajánlás a köztisztviselők magatartási kódexeiről, 13. cikk.

és a vele jelenleg, illetve korábban üzleti vagy politikai kapcsolatban álló személyek vagy szervezetek számára nyújtott bármely előnyt. Az összeférhetetlenség felöleli az ahhoz kapcsolódó – akár pénzügyi, akár polgári jogi – felelősséget is. A 966/2012/EK, Euratom tanácsi rendelet értelmében összeférhetetlenség áll fenn, ha egy, a költségvetés végrehajtásában részt vevő pénzügyi szereplő vagy egy belső ellenőr funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlása családi, érzelmi okok, politikai vagy nemzeti hovatartozással kapcsolatos okok, illetve gazdasági érdek vagy bármely más, a kedvezményezettrel közös érdek miatt veszélyeztetve van.

Ajánlatkérők: nemzeti, területi vagy települési hatóság, közjogi szerv, valamint egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi szerv által létrehozott társulás.

Kontroll: a költségvetési rendelet meghatározásának megfelelően minden, a fellépések hatékonyságáról, eredményességéről és gazdaságosságáról, a jelentések megbízhatóságáról, az eszközök és információk védelméről, a csalás és a szabálytalanságok megelőzéséről, feltárásáról és korrekciójáról, valamint azok nyomon követéséről kellő bizonyosságot adó intézkedés, és az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez kapcsolódó kockázat megfelelő kezelése, figyelembe véve a programok többéves jellegét, valamint az érintett kifizetések jellegét. A kontroll több vizsgálatból is állhat, valamint az első mondatban említett célkitűzések eléréséhez szükséges szakpolitikák és eljárások végrehajtását is magában foglalhatja.

Gazdasági szereplő: az alapból nyújtott támogatás végrehajtásában részt vevő természetes vagy jogi személy vagy egyéb szervezet, a hatósági jogkörét gyakorló tagállam kivételével. E dokumentum alkalmazásában a „gazdasági szervezet” és a „gazdasági szereplő” lényegében azonosnak tekinthető fogalmak.

Sikkasztás (vagyon jogellenes eltulajdonítása): valakire hivatalos vagyonkezelői vagy gondnoki minőségben jogilag rábízott vagyontárgyak vagy támogatások hűtlen kezelése. Az ENSZ Korrupció elleni egyezménye a „hivatalos személy által elkövetett sikkasztást vagy vagyon hűtlen kezelését” korrupciós bűncselekményként határozza meg. Ugyanakkor a sikkasztás nem feltétlenül minősül korrupciónak – lehet (egyetlen szereplő által elkövetett) csalás is²².

esb-alapok: európai strukturális és beruházási alapok.

Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF): az Unió költségvetését károsan érintő csalás elleni küzdelemért felelős európai bizottsági szerv.

Európai Beruházási Bank (EBB): az Európai Unió pénzügyi intézménye, amelyet a Római Szerződés hozott létre. Az intézmény feladata, hogy hozzájáruljon a gazdasági, társadalmi és területi kohézióhoz azáltal, hogy elősegíti az uniós belső piac kiegyensúlyozott fejlődését.

Európai Beruházási Alap (EBA): kockázati tőkét biztosít kis- és középvállalkozások (kkv-k) – különösen új cégek és technológiai irányultságú vállalkozások – számára. Ezen túlmenően pénzügyi intézményeknek (például bankoknak) nyújt biztosítékokat a kkv-k számára nyújtott hitelek fedezetéül. Az EBA nem hitelintézet: nem nyújt hiteleket vagy támogatásokat vállalkozásoknak és nem is fektet be közvetlenül semmilyen cégbe. Ehelyett bankokon és

²² Tanulmány az egészségügyi ágazati korrupcióról, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, 2012. október.

más pénzügyi közvetítőkön keresztül tevékenykedik. Vagy saját alapjait használja, vagy az EBB vagy az EU által rábízott alapokat.

A csalás és a korrupció elleni küzdelem: a pénzügyi és szervezett bűnözés – különösen minden, az unió pénzügyi érdekeit sértő illegális tevékenység – elleni szélesebb körű erőfeszítés része. Az elképzelés elsősorban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikkén alapul, amely az Unió pénzügyi érdekeit sértő tevékenységekhez kapcsolódik, és előírja a Tanács és az Európai Parlament számára, hogy az Európai Számvevőszékkel történő egyeztetést követően rendes jogalkotási eljárás keretében fogadjanak el intézkedéseket. 1999 júniusa óta a csalás elleni küzdelemmel megbízott szerv az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF). Az EUMSZ 4. és 5. fejezete alapján – amelyek a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szólnak – az Eurojust és az Europol szintén hatáskörrel rendelkezik a csalás és korrupció elleni tagállami küzdelem támogatására.

Végső kedvezményezett: jogi vagy természetes személy, aki pénzügyi támogatást kap egy pénzügyi eszközből;

Pénzügyi eszközök: az uniós költségvetésből nyújtott pénzügyi támogatás, amelynek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljon. Ezek az eszközök tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztási eszközök formáját ölthetik, és adott esetben vissza nem térítendő támogatásokkal kombinálhatók.

Az Unió pénzügyi érdekei: A 883/2013/EU, Euratom rendeletnek megfelelően az Európai Unió költségvetésének, az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetésének, valamint az ezek által irányított és ellenőrzött költségvetéseknek a hatálya alá tartozó bevételek, kiadások és eszközök.

Csalás: az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikkének (1) bekezdésében meghatározott definíció szerint²³²⁴:

- a) Az uniós költségvetési kiadásokkal kapcsolatos csalás:** bármely szándékos cselekmény vagy mulasztás, amely a következőkhöz kapcsolódik:
- hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, aminek következménye az Európai Közösségek²⁵ általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai

²³ HL C 316., 1995.11.27., 49. o.

²⁴ Az Európai Parlament 2012. május 10-i, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló állásfoglalása felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy az EUMSZ 325. cikke csalásra és nem szabálytalanságokra vonatkozik. Ezen túlmenően megjegyzi, hogy a csalás szándékos cselekmény, ami bűncselekménynek minősül, míg egy szabálytalanság egy adott előírásnak való megfelelés elmulasztása. Rámutat továbbá a csalás és a szabálytalanságok közötti megkülönböztetés szükségességére, továbbá arra, hogy a korrupciót a csalással együttesen kell kezelni (lásd: Az Európai Parlament 2012. május 10-i állásfoglalása az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről – Csalás elleni küzdelem – Éves jelentés 2010).

²⁵ E dokumentum alkalmazásában – a Lisszaboni Szerződéssel összhangban, amely 2009. december 1-jén lépett hatályba – az „Európai Közösség” vagy „Európai Közösségek” kifejezés alatt az „Európai Uniót” kell érteni, a korábbi releváns jogszabályok sérelme nélkül.

Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,

- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel;
- az ilyen pénzeszközöknek nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.

b) Bevételi csalás: bármely szándékos cselekmény vagy mulasztás, amely a következőkhöz kapcsolódik:

- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel;
- a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

Kezességvállalás: egy harmadik fél adósságának, kötelezettségének, illetve sikeres teljesítésének egészéért vagy egy részéért való felelősségvállalásra vonatkozó írásbeli kötelezettségvállalás a biztosíték érvényesíthetővé válásának – például a tartozás meg nem fizetésének – esetére.

Hatásvizsgálat: az adott probléma kezelésére elfogadható különböző lehetséges politikák potenciális hasznainak és költségeinek elemzésére szolgáló eszköz.

Szándékos magatartás²⁶: egy személy által elkövetett cselekmény, amelynek célja egy jogszabály által védett érdek megsértése, vagy amelyet illetően a személy tisztában volt azzal, hogy magatartása valószínűleg ilyen sérelmet okoz, és felkészült e következmény elfogadására annak bekövetkezése esetére.

Közreműködő szervezet: bármely közjogi vagy magánjogi intézmény, amely irányító hatóság vagy igazoló hatóság felelőssége alatt működik, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában.

Szabálytalanság: A 2988/95/EK, Euratom rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint a „szabálytalanság” a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértését jelenti, amelynek eredményeként az Európai Unió általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.

A közös agrárpolitika tekintetében az 1306/2013/EU rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja a szabálytalanság fogalmának a 2988/95/EK, Euratom rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerinti meghatározására hivatkozik.

Ugyanakkor az esb-alapokra nézve – és az 1303/2013/EU rendelet (közös rendelkezésekről szóló rendelet) 2. cikke (36) bekezdésének megfelelően – a „szabálytalanság” az uniós jog

²⁶ Analógiaként lásd a 300/2005. sz. törvény (szlovák büntető törvénykönyv) 15. szakaszát.

vagy az uniós jog alkalmazásához kapcsolódóan a nemzeti jog bármilyen megsértése, amely egy, az esb-alapok végrehajtásában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti. Ugyanezt a meghatározást vezeti be a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alapról szóló 223/2014/EU rendelet 2. cikkének (16) bekezdése.

Szabálytalanságkezelő rendszer (IMS): szabálytalanságok elektronikus jelentésére szolgáló információs rendszer. Fontos információforrást jelent a tagállamok által igénybe vett támogatások mértékére nézve. A rendszer a költségvetés Bizottság és a tagállamok által közösen irányított kiadási oldalát fedi le.

Információtechnológiai monitoringrendszer: olyan rendszer, amelyben minden operatív programmal, projekttel, vizsgálattal, teszttel és ellenőrzéssel kapcsolatos adatot rögzítenek annak érdekében, hogy biztosítsák a strukturális alapok, a Kohéziós Alap és az Európai Halászati Alap végrehajtásához kapcsolódó valamennyi eljárás hatékony és átlátható monitoringját. Lehetővé teszi az alap számviteli információs rendszeréhez való kapcsolódást.

Visszafolyatás: a kialakított vesztegetés egy olyan formája, amelyben jutalékot fizetnek a vesztegetést elfogadónak a nyújtott szolgáltatásokért cserébe. Általában véve a jutalmazásról (átadott pénzt, javakat, vagy szolgáltatásokat) előre megállapodnak. A visszafolyatás annyiban tér el a vesztegetés más formáitól, hogy a két fél között összejátszást feltételez (nem pedig az egyik fél zsarol ki vesztegetést a másiktól). A visszafolyatás célja általában a másik fél arra történő bátorítása, hogy működjön közre egy illegális tervben²⁷. A visszafolyatás legáltalánosabb formájánál egy eladó hamis vagy túlárzott számlát nyújt be (gyakran szükségtelen vagy gyenge minőségű árukról vagy szolgáltatásokról, esetleg mindkettőről), amelynek kifizetését a sértett cég egyik munkavállalója biztosítja. Ezért a kifizetési közreműködéséért az egyén valamifajta juttatást (készpénzt, árukat vagy szolgáltatásokat) vagy szívességet (pl. neki vagy egy rokonának kínált álláslehetőséget) kap. A visszafolyatás gyakran merül fel a közbeszerzésekhez kapcsolódó korrupciónál.

Jogalap: általában véve a Szerződés egyik cikkére alapozott jogszabály, amely uniós hatáskört biztosít egy adott szakpolitikai területen való fellépésre és meghatározza a hatáskörhöz kapcsolódó feltételeket, többek között a költségvetést illetően. A Szerződés egyes cikkei felhatalmazzák a Bizottságot, hogy bizonyos – többek között kiadási – intézkedéseket meghozzon, anélkül, hogy ehhez további jogi aktusra lenne szükség.

Makroregionális stratégia: az Európai Tanács által elfogadott integrált keret, amelynek célja egy meghatározott földrajzi területet érintő közös kihívások kezelése. Az azonos földrajzi területen elhelyezkedő tagállamokhoz és harmadik országokhoz egyaránt kapcsolódik. Az EU és a harmadik országok közötti együttműködés megerősítésével a stratégia nagyobb gazdasági, társadalmi és területi kohézió elérését segítheti elő.

Irányító hatóság: egy uniós tagállam által nemzeti, regionális vagy más szinten a strukturális alapokból támogatásban részesülő programok irányítására kijelölt szerv. Feladata a potenciális kedvezményezettek tájékoztatása, a projektek kiválasztása és a végrehajtás monitoringja.

²⁷ Tanulmány az egészségügyi ágazati korrupcióról, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, 2012. október.

Monitoring: az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez és az uniós alapok felhasználásához kapcsolódó rendszeres felülvizsgálat és értékelés, ideérve a pénzügyi és nem pénzügyi adatok és információk gyűjtését és rögzítését annak érdekében, hogy képet kapjanak a vonatkozó jogszabályoknak és más rendelkezéseknek, normáknak, standardoknak, megállapodásoknak, szerződéseknek és eljárásoknak való megfelelés aktuális szintjéről, továbbá lehetővé váljon az Unió pénzügyi érdekeit fenyegető kockázatok korai szakaszban történő észlelése és megszüntetése.

Csalás elleni nemzeti stratégia: Csalás elleni nemzeti stratégia

Csalás elleni nemzeti stratégiáért felelős szolgálat: A csalás elleni nemzeti stratégia kidolgozásáért felelős szerv.

Partnerségi megállapodás: egy tagállam által a többszintű kormányzati megközelítéssel összhangban partnerek bevonásával készített dokumentum, amely meghatározza a tagállam stratégiáját, prioritásait és intézkedéseit az uniós alapok hatékony és eredményes használatára nézve, azzal a céllal, hogy az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés uniós stratégiáját kövessék. A partnerségi megállapodásokat a Bizottság hagyja jóvá a dokumentum értékelését és az érintett tagállammal való megbeszélést követően.

Érintett személy: a 883/2013/EU, Euratom rendelet meghatározása szerint bármely személy vagy gazdasági szereplő, aki csalással, korrupcióval vagy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység elkövetésével gyanúsítható és ezért az OLAF által folytatott vizsgálat tárgyát képezi.

Programterület: egy konkrét program által lefedett földrajzi terület, illetve olyan program esetén, amely több régiókatöregóriára vonatkozik, az egyes régiókatöregóriáknak megfelelő földrajzi terület.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme: az Unió költségvetés számára a bevételtermelés (mezőgazdasági vámok, cukorilletékek, vámok, héabevétel és GDP-függő bevétel) hatékonyságának és átláthatóságának biztosítása; e költségvetés és az Unió által irányított költségvetések felhasználása, továbbá az EU, intézményei és szervei tulajdonában álló ingatlanok használata során a hatékonyság, az eredményesség, a takarékoság és átláthatóság megvalósítása.

Közkiadás: közpénzekből nyújtott hozzájárulás műveletek finanszírozására, amelyek forrása nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok költségvetéséből, az Unió esb-alapokhoz kapcsolódó költségvetéséből, közjogi intézmények költségvetéséből vagy hatóságok és közjogi intézmények társulásainak költségvetéséből származik. Az Európai Szociális Alapból támogatott programok társfinanszírozási arányának megállapítása alkalmazásában kiterjedhet azokra a pénzügyi forrásokra, amelyekhez a munkaadók és a munkavállalók közösen hozzájárulnak.

Köz- és magánszféra közötti partnerség: a köz- és a magánszféra közötti együttműködés formája, amelynek célja, hogy az infrastrukturális projektekbe vagy a közszolgálat más területeibe eszközölt befektetések során jobb minőségű eredményeket érjenek el. A partnerségek hatékonyabban biztosíthatnak közszolgáltatásokat, mivel rendelkeznek azzal az előnnyel, hogy képesek a kockázatot megosztani és a magánszférabeli tapasztalatokat összegyűjteni, továbbá kiegészítő tőkeforrásokhoz is hozzáférnek.

Kedvezményezett: az a kedvezményezett, szerződő fél vagy az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely egy pénzügyi eszköz keretében támogatást kap vagy finanszírozásban részesül.

A kockázat olyan potenciális veszélyt, esemény(ek)e)t, tevékenysége(ke)t vagy elvesztett lehetőséget jelent, amely(ek) szabálytalanságot, azaz jogtalan kiadási tételt, a pénzügyi korrekciók szükségességét vagy irányítási és kontrollrendszerért felelős szerv hírnevét érintő kárt okozhat(nak). Kihathat az irányítási és kontrollrendszer szervének teljesítményére vagy akár az egész irányítási és kontrollrendszer teljesítményére.

Kockázatértékelés: a kockázatkezelési eljárás egyik lépése. Az *R* kockázathoz kapcsolódóan két mennyiséget mér: a potenciális veszteség mértékét (*L*), valamint a veszteség bekövetkezésének valószínűségét (*p*).

Kockázatkezelés: a kockázatoknak az elfogadható kockázati szintekkel összhangban történő azonosításának, értékelésének és kezelésének folyamatos, proaktív és szisztematikus eljárása, amelyet az irányítási és kontrollrendszer minden egyes szervében el kell végezni annak érdekében, hogy észszerű bizonyosságot nyújtson a célkitűzések elérését és a csalások megelőzését illetően.

Az irányítási és kontrollrendszer hatékony működésének súlyos hiányossága: az 1303/2013/EU rendelet IV. részének megfelelően az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap végrehajtásának alkalmazásában olyan hiányosság, amely jelentős javító intézkedéseket tesz szükségessé a rendszerben, és amely az említett alapokat jelentős szabálytalanságok kockázatának teszi ki, és amely megléte nem egyeztethető össze egy, az irányítási és kontrollrendszer működéséről adott minősítés nélküli könyvvizsgálói véleménnyel.

Hatékony és eredményes pénzgazdálkodás: az illetékes hatóság részéről tevékenysége során a gazdaságosság, a hatékonyság – a befektetett erőforrások és az elért eredmények közötti legjobb arány elérése –, valamint az eredményesség alapelveinek alkalmazása a meghatározott célkitűzések elérése érdekében.

Strukturális és beruházási alapok: olyan finanszírozási eszközök, amelyek lehetővé teszik, hogy az EU pénzügyi támogatást nyújtson konkrét ágazatoknak, régióknak vagy a kettő kombinációjának annak érdekében, hogy strukturális gazdasági és társadalmi problémákat oldjon meg. Ezek a strukturális és beruházási alapok a következők: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

Csalás gyanúja: az (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 és 2015/1973 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletek²⁸ 2. cikke értelmében olyan szabálytalanság, amely alapján nemzeti szinten közigazgatási és/vagy bírósági eljárás kezdeményezhető annak érdekében, hogy meghatározzák a szándékosság, például az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény²⁹ 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja által meghatározott csalás

²⁸ HL L 293., 2016.11.10.

²⁹ Az egyezmény 2002. október 17-én lépett hatályba első jegyzőkönyvével, valamint az egyezménynek a Bíróság általi értelmezéséről szóló jegyzőkönyvvel együtt. A második jegyzőkönyv 2009. május 19-én lépett hatályba.

fennállását. 2006 óta a tagállamoknak meg kell határozniuk, hogy a szabálytalanság kapcsán felmerül-e a csalás gyanúja.

Rendszerszintű szabálytalanság: az 1303/2013/EU rendelet meghatározása szerint bármely szabálytalanság, amely esetében fennáll az ismétlődés lehetősége, amely nagy valószínűséggel hasonló művelettípusok esetében következik be, és amelyet valamely irányítási és kontrollrendszer hatékony működésének súlyos hiányossága okoz, beleértve azt is, hogy nem történt meg az e rendelet és az alapspecifikus szabályok szerinti megfelelő eljárások kialakítása.