| logo_ec_17_colors_300dpi | EURÓPAI BIZOTTSÁG  EURÓPAI CSALÁS ELLENI HIVATAL (OLAF)  D Igazgatóság – Szakpolitikák D.2. Csalásmegelőzés |
| --- | --- |

**Kézikönyv**

**A tagállamok ellenőreinek szerepe a csalásmegelőzés és -felderítés terén**

**az uniós strukturális és beruházási alapokkal kapcsolatosan**

**Tagállami tapasztalatok és gyakorlatok**

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

*FELELŐSSÉGI NYILATKOZAT:*

*Ez egy munkadokumentum, amelynek célja az uniós strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) végrehajtásának megkönnyítése és a helyes gyakorlatok elősegítése. Az útmutató a tagállamokra nézve nem kötelező, viszont általános iránymutatást és ajánlott helyes gyakorlatokat tartalmaz az ellenőrző hatóságok számára.*

*Jelen útmutató nem sérti a tagállami nemzeti jogalkotást. A nemzeti jogi keretek figyelembevételével kell értelmezni és azok fényében szükség esetén módosítani.*

*A kézikönyv nem sérti a Bíróság és a Törvényszék értelmezését, valamint a Bizottság határozatait.*

**MEGJEGYZÉS:**

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

Összefoglalás

Ez a kézikönyv tagállami szakértők és az OLAF közös munkájának eredménye. A Bizottság európai strukturális és beruházási alapokért (esb-alapokért) felelős szervezeti egységeivel is folyt konzultáció, de ezek nem társszerzői a kézikönyvnek[[1]](#footnote-1). A munkafolyamat célja, hogy a nemzeti hatóságok és a bizottsági szervezeti egységek közötti együttműködést és közös munkát erősítse a COCOLAF[[2]](#footnote-2) Csalásmegelőzési Csoport keretén belül azáltal, hogy egy olyan gyakorlati útmutatót állítottak össze, amelyet a tagállamok és a Bizottság helyes gyakorlatként, adminisztratív eszközként, iránymutatásként és támogatásként használhat a csalásellenes intézkedéseik és stratégiáik megerősítéséhez.

E kereten belül a tagállamok az ellenőrök csalásmegelőzés és -felderítés terén játszott szerepének témáját választották. Az ellenőrök kulcsfontosságú szerepet töltenek be az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén. Az útmutató a nemzetközi auditstandardokban meghatározott alapelvekre épül, amelyeket az erre irányuló uniós jogi kerettel[[3]](#footnote-3) együtt kell alkalmazni, figyelembe véve a nemzeti keretet is. Mivel a 2014–2020 között az esb-alapokra vonatkozó jogi keretet a csalásra vonatkozó kockázatelemzés, továbbá csalásmegelőzés és -felderítés tekintetében megerősítették, a nemzeti ellenőröknek fokozott szerep jut annak igazolásánál, hogy a felelős hatóságok megfelelnek-e az új jogszabályoknak. A 2014–2020 közötti jogi keret előírja a tagállamok számára, hogy csalásellenes intézkedéseket dolgozzanak ki az uniós alapok irányítása kapcsán. Az ellenőröknek értékelniük kell, hogy az illetékes irányító hatóságok és közreműködő szervezetek megfelelnek-e ennek az előírásnak, és ha igen, hogyan.

Egy, tizenegy tagállamból származó szakértőkkel tartott műhelytalálkozó során megvilágítást nyert, hogy szükség van egy olyan kézikönyvre, ami

* segíti az ellenőröket abban, hogy tudatosabban tudják ellátni a csalásmegelőzés és -felderítés terén betöltött szerepüket, figyelembe véve az új, 2014–2020 közötti időszakra megállapított többéves pénzügyi keretet.
* Ezen túlmenően a kézikönyv elősegíti a különböző tagállami ellenőrök közötti tapasztalatcserét és a helyes gyakorlatok megosztását.

Ez a dokumentum ennek a munkának az eredménye, amely a műhelytalálkozó során folytatott megbeszélések főbb eredményeire épít.

Az ellenőrök által a csalásmegelőzés és -felderítés terén betöltött szerepnek két fő aspektusa van:

* egy ellenőrző szerep: független ellenőrző szervként az ellenőrzött szervezetek műveleteinek és elszámolásainak szabály- és jogszerűségét, valamint a rendszer megfelelő működését igazolják, meghatározott követelményeknek megfelelően;
* egy tanácsadó szerep: az ellenőrök ajánlásokat tehetnek a műveletek, elszámolások és rendszerek gyenge pontjainak javítására vagy hibáinak korrigálására. Ez akár a jogalkotás módosításához való hozzájárulást is takarhatja.

Szintén kiemelték az ellenőrök számára tartott speciális, csalással kapcsolatos tudatosító képzés jelentőségét.

Kiderült az is, hogy a csalásmegelőzéssel és -felderítéssel kapcsolatos megközelítések és gyakorlatok akár jelentős mértékben is eltérnek egymástól. Ugyanakkor sok jó ötlet és helyes gyakorlat vár cserére. Ez a kézikönyv ezért jelentős számú példát is tartalmaz, és gyakorlati eszközöket is biztosít, például egy nemzeti hatóság által kidolgozott csaláskezelési mintatervet, valamint egy táblázatot, ami az ellenőrök által a csalások megelőzése és felderítése terén észlelhető potenciális kulcsfontosságú bemeneteket összegzi.

**Tartalomjegyzék**

[Összefoglalás 3](#_Toc410658400)

[Bevezetés 6](#_Toc410658401)

[1. Ellenőrzés és csalás – az európai strukturális és beruházási alapokra (esb-alapok) vonatkozó jogi keret 9](#_Toc410658402)

[1.1. Az uniós jogi keret 9](#_Toc410658403)

[1.2. A nemzetközi keret 11](#_Toc410658404)

[1.3. A nemzeti keret 14](#_Toc410658405)

[2. Miként segíti a rendszerellenőrzés a csalás megelőzését és felderítését? 15](#_Toc410658406)

[2.1. Rendszerellenőrzések és csalásmegelőzés 15](#_Toc410658407)

[2.2. Rendszerellenőrzés és csalásfelderítés 20](#_Toc410658408)

[3. Miként segíti a művelet-ellenőrzés a csalás megelőzését és felderítését? 24](#_Toc410658409)

[3.1. Művelet-ellenőrzés és csalásmegelőzés 24](#_Toc410658410)

[3.2. Művelet-ellenőrzés és csalásfelderítés 26](#_Toc410658411)

[4. Csalásmegelőzésre és -felderítésre vonatkozó specifikus képzés 32](#_Toc410658412)

[4.1. Bevezető képzés új ellenőrök számára 33](#_Toc410658413)

[4.2. Folyamatos képzés 33](#_Toc410658414)

[4.3. Más érdekelt felek képzésének elősegítése 36](#_Toc410658415)

[Következtetés 37](#_Toc410658416)

[1. melléklet – A fő uniós jogi rendelkezések az ellenőrök számára 38](#_Toc410658417)

[2. melléklet – A 7. kulcskövetelmény – Arányos csalásellenes intézkedések hatékony végrehajtása – hét értékelési feltétele 42](#_Toc410658418)

[3. melléklet – Nemzeti hatóság által kidolgozott csaláskezelési terv – példa 43](#_Toc410658419)

[4. melléklet – Az esb-programok műveleteinek ellenőrzése során figyelembe veendő figyelmeztető jelzések – példák 48](#_Toc410658420)

[5. melléklet – Potenciális bemenetek táblázata az ellenőrök számára a rendszerellenőrzés és művelet-ellenőrzés során a csalások megelőzéséhez és felderítéséhez 50](#_Toc410658421)

Bevezetés

2012-ben az OLAF a tagállamokkal együttműködésben eljárást hozott létre, amelynek célja a tagállamok és a Bizottság között a tapasztalatok és a helyes gyakorlatok cseréje volt. Ez az eljárás a COCOLAF Csalásmegelőzési Csoport keretén belül zajlik. Ez a csoport egy tagállami szakértőkből és az OLAF, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága és a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság képviselőiből álló munkacsoport, ami a tagállamok által kiválasztott speciális témával foglalkozott egy éven keresztül. 2014-re a tagállamok „az ellenőrök csalásmegelőzés és -felderítés terén játszott szerepe” c. témát választották.

Ezen eljárás keretében dolgozták ki a jelen kézikönyvet, amelynek célja az ellenőrök esb-alapokkal kapcsolatos csalásmegelőzés és -felderítés terén meglévő tudásának bővítése és az e szerepükkel kapcsolatos tudatosság erősítése. Ez a kézikönyv a tagállamokra nézve nem kötelező, a nemzeti ellenőrző hatóságok számára sem új szabályokat, sem új kötelezettségeket nem keletkeztet. Célja a tagállami ellenőrök segítése a csalás elleni küzdelemben betöltött szerepükre irányuló tudatosságuk fejlesztésében, valamint a más tagállambeli kollégáik munkamódszereire irányuló tudásuk bővítése.

Ezért a kézikönyv a munkacsoportban részt vett tagállami szakértők által ismertetett helyes gyakorlatok példáira épül.

Bár a kézikönyv egy bevált gyakorlatokat tartalmazó, a tagállami ellenőrző hatóságoknak címzett dokumentum, hasznosnak bizonyulhat az irányító és igazoló hatóságok számára is, hogy jobban megértsék az ellenőrök csalásmegelőzésben és -felderítésben betöltött szerepét, és annak szükségességét, hogy teljes körűen együttműködjenek az ellenőrökkel az Unió pénzügyi érdekei védelmének biztosítása érdekében.

Az uniós jogszabályok jelentik az ellenőrző hatóságok esb-alapokkal kapcsolatos munkájához a keretet. Egyértelmű hivatkozásokat tartalmaznak a nemzetközi auditstandardokra, amelyek iránymutatást nyújtanak az ellenőrök csalásmegelőzésben és -felderítésben betöltött szerepére nézve. Jelen kézikönyv első fejezete ezeket az általános szabályokat ismerteti, és hivatkozik a vonatkozó nemzeti szabályokra.

Az ellenőrök kulcsszerepet töltenek be az esb-alapokból társfinanszírozott operatív programok irányítási és kontrollrendszereinek eredményes működésére vonatkozó vélemény biztosításával. A nemzetközi auditstandardok kimondják, hogy a csalások megelőzéséért és felderítéséért a felelősség elsődlegesen a vezetőket és a szervezet irányításával megbízottakat terheli. De az ellenőrök szerepet játszanak a csalás elleni küzdelemben is, és támogatniuk kell a tagállamokat azon kötelezettségeik teljesítésében, hogy megelőzzék, felderítsék és korrigálják a szabálytalanságokat és csalásokat.

Az ellenőröknek a csalást nagyon széles körűen kell értelmezniük, ideértve a korrupciót, a pénzmosást, a sikkasztást és a közbeszerzési szabályok[[4]](#footnote-4) szándékos megsértését is.

A tagállami ellenőrző hatóságok jogszabályi felelőssége két fő ellenőrzésre terjed ki: a rendszerellenőrzésre és a működési ellenőrzésre. E két ellenőrzéstípus hatóköre eltér egymástól, és más a csalásmegelőzéshez és -felderítéshez való esetleges hozzájárulásuk is, ezért külön kell őket tárgyalni. A kézikönyvben mindkettővel külön fejezet foglalkozik.

Akárcsak más területeken, a képzés e feladatok hatékony és eredményes teljesítéséhez is kulcsfontosságú, mivel alapvető elvekre építve alapozza meg a tudást és szakértelmet. Ezenfelül segíti az ellenőröket abban, hogy tudásukat naprakészen tartsák, és folyamatos képzés révén magas szinten tarthassák teljesítményüket és tudásukat. Az ellenőröknek a csalás elleni küzdelemben betöltött szerepükhöz közvetlenül kapcsolódó speciális képzésre van szükségük. Ezt a képzést valódi ügyekre és helyzetekre kell alapozni. A kézikönyv 4. fejezete ezzel a kérdéssel foglalkozik, felvázol néhány fontosabb ötletet és példát.

A kézikönyv nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy van-e az ellenőröknek szerepe a csalásmegelőzés és -felderítés terén. Célja az ellenőrök támogatása tudásuk és szakismereteik bővítésében annak érdekében, hogy azonosíthassák, hogyan és mely területekre kell időt és erőforrást fordítani ahhoz, hogy többet tehessenek a csalás elleni küzdelem érdekében. A kézikönyvben szereplő, a tagállami szakértők által biztosított helyes gyakorlatok leírása remélhetőleg elősegíti ezt a célkitűzést.

Az OLAF ezúton is köszönetet szeretne nyilvánítani a következő közreműködő szakértőknek:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Oliver GROSS | Észtország | A pénzügyminisztérium pénzügyi ellenőrzési osztálya |
| GALYAS Attila és  PATI András | Magyarország | Nemzeti Adó- és Vámhivatal  – OLAF Koordinációs Iroda |
| Paul HERRON | Írország | ERFA Ellenőrzési Hatóság (Közkiadások és reformok osztálya) |
| Kęstutis ZIMBA | Litvánia | Litván Nemzeti Ellenőrzési Hivatal – 8. Ellenőrzési osztály |
| Mark SAID | Málta | Miniszterelnöki Hivatal – Belső Ellenőrzési és Nyomozati Főosztály |
| Peter VLASVELD | Hollandia | Ellenőrzési Hatóság – Központi kormányzati ellenőrzési osztály – Pénzügyminisztérium |
| Bogdan TÂRLEA | Románia | Csalás elleni ügyosztály (DLAF) |
| Katarina SIMUNOVA | Szlovákia | Pénzügyminisztérium, Ellenőrző hatósági részleg |
| Mara SIMIC | Egyesült Királyság | Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium, Pénzügyi csoport, Belső ellenőrzések és vizsgálatok |

1. Ellenőrzés és csalás – az európai strukturális és beruházási alapokra (esb-alapok) vonatkozó jogi keret

# **1.1. Az uniós jogi keret**

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 317. cikke kimondja, hogy a tagállamok a Bizottsággal együttműködve biztosítják az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelvével összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza *„a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget”* is.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 310. és 325. cikke előírja az Unió és a tagállamok számára, hogy lépjenek fel a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen. A tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás elleni küzdelem terén megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját nemzeti pénzügyi érdekeiket sértő csalás elleni küzdelem terén tesznek.

E megosztott irányítás részeként a költségvetési rendelet[[5]](#footnote-5) [[6]](#footnote-6) 59. cikke (2) bekezdésének b) pontja a tagállamokra ruházza az elsődleges felelősséget a szabálytalanságok és csalás megelőzése, felderítése és kijavítása terén. Ezért a tagállamoknak erős irányítási és kontrollrendszereket kell kialakítaniuk annak érdekében, hogy biztosítsák a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, az átláthatóságot és a megkülönböztetésmentességet.

Az új, 2014–2020 közötti programozási időszakra a közös rendelkezésekről szóló rendelet[[7]](#footnote-7) [[8]](#footnote-8) (1303/2013/EU rendelet) 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja előírja az irányító hatóságok számára, hogy eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmazzanak, figyelembe véve az azonosított kockázatokat. E rendelet 124. cikkének (2) bekezdése szerint az igazoló hatóság kijelölését egy olyan független auditszervezet jelentésére és véleményére[[9]](#footnote-9) kell alapozni, amely a rendelet XIII. mellékletében szereplő kritériumok alapján értékeli a kijelölést. A Bizottság útmutatót bocsátott ki a kijelölési eljárásról[[10]](#footnote-10) annak érdekében, hogy támogatást nyújtson az ellenőrző hatóságoknak e feladatuk ellátásában.

A költségvetési rendelet 59. cikke meghatározza az ellenőrző hatóságok számára a megosztott irányítás általános előírásait is. Az ellenőrzés három fő tárgya:

* az irányítási és kontrollrendszerek;
* a kiadások/műveletek; valamint
* az éves beszámolók és vezetői nyilatkozatok.

A költségvetési rendelet 59. cikke és a közös rendelkezésekről szóló rendelet 127. cikke három fő ellenőrzésről rendelkezik a megosztott irányítás keretében:

1. az operatív program irányítási és kontrollrendszere megfelelő működésének ellenőrzése;
2. a műveletek egy megfelelő mintájának ellenőrzése, amit a bejelentett kiadások alapján végeznek;
3. az éves pénzügyi beszámolók és vezetői nyilatkozatok ellenőrzései.

Az ezen ellenőrzésekért felelős ellenőrző szerveknek függetleneknek kell lenniük, és feladatukat, véleményüket a nemzetközileg elfogadott auditstandardoknak megfelelően kell végezniük és meghozniuk. A véleménynek tartalmaznia kell a kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről, valamint a kontrollrendszerek működéséről szóló megbízhatósági nyilatkozatot.

A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet[[11]](#footnote-11) IV. mellékletének 1. táblázata felsorolja az irányító hatóságok irányítási és kontrollrendszereire vonatkozó kulcskövetelményeket, amelyeket a 2014–2020 közötti programozási időszakban értékelni kell. Ebben a listában első alkalommal szerepel a csalásellenes intézkedésekre vonatkozó követelmény az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek számára. Az ellenőrző hatóságoknak immár értékelniük kell, hogy megvalósult-e a 7. kulcskövetelmény („Arányos csalásellenes intézkedések hatékony végrehajtása”). Ez azt jelenti, hogy az előző programozási időszakhoz képest nagyobb, kiemelt figyelem jut a csalásmegelőzés és -felderítés érdekében felállított kontrollrendszerekre a jelentéstétel során is.

Ugyanakkor a már említett felhatalmazáson alapuló rendelet 30. cikkének (2) bekezdése értelmében a csalásellenes intézkedések kulcskövetelményben mutatkozó súlyos hiányosság önmagában nem lesz elégséges ahhoz, hogy súlyos hiányosságot állapítsanak meg az irányítási és kontrollrendszerek hatékony működésében, hanem annak az ugyanezen rendelet IV. mellékletének 1. táblázatában szereplő bármely más kulcskövetelményben fennálló hiányosságra vonatkozó bizonyítékkal együtt kell jelentkeznie.

A „Csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedések”[[12]](#footnote-12) című bizottsági útmutatót a tagállamok és az esb-alapok programhatóságai számára bocsátották ki. Ez az útmutató további iránymutatást nyújt az ellenőrző hatóságok számára annak igazolásához, hogy az irányító hatóságok megfeleltek-e a 125. cikk (4) bekezdése c) pontjának. Ezen útmutató 4. melléklete ellenőrzőlista-mintát ad annak értékeléséhez, hogy az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek mennyiben felelnek meg a 125. cikk (4) bekezdése c) pontjának. E mintalista részét képezheti az ellenőrző hatóságok által a rendszerellenőrzésekhez használt ellenőrző listának.

Érdemes azt is megemlíteni, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 148. cikkének (4) bekezdése, amely kilátásba helyezi, hogy az operatív programok arányos ellenőrzésének alapelve ellenére az ellenőrző hatóság művelet-ellenőrzést is végezhet, ha egy kockázatelemzés vagy az Európai Számvevőszék ellenőrzése szabálytalanság vagy csalás konkrét kockázatát állapította meg. Ez az eset áll fenn akkor is, ha bármi azt bizonyítja, hogy az adott operatív program irányítási és kontrollrendszerének hatékony működésében súlyos hiányosságok állnak fenn[[13]](#footnote-13).

# 1.2. A nemzetközi keret

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó jogi keret a ellenőrzések végzésekor előírja a „nemzetközileg elfogadott auditstandardoknak”[[14]](#footnote-14) való megfelelést. Három fő nemzetközileg elfogadott auditstandard-készlet van, mégpedig:

1. a Nemzetközi Könyvvizsgálói Szövetség (IFAC) keretében a Nemzetközi Könyvvizsgálati és Bizonyosságot Nyújtó Szolgáltatási Standardok Testületen (IAASB) keresztül kiadott standardok;
2. a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete által kiadott, a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai (ISSAI);
3. a Belső Ellenőrök Intézetének standardjai.

Mindhárom standardkészlet hasonló iránymutatást ad az ellenőrök csalásfelderítésre vonatkozó kötelezettségei tekintetében.

**Nemzetközi Könyvvizsgálói Szövetség**

Az IAASB 36 standardja közül az ISA 240 foglalkozik az ellenőr csalással összefüggő felelősségével a pénzügyi kimutatások könyvvizsgálatánál. Ez a standard a következő alapelveket rögzíti:

1. az ellenőröktől elsősorban akkor várják el a csalás felfedezését, ha az meghaladja a lényegességi küszöböt;
2. ha az ellenőrök csalást gyanítanak, további lépéseket kell tenniük;
3. az ellenőröknek ellenőrzési tevékenységeik tervezése során figyelembe kell venniük a konkrét csalási kockázati tényezőket. E célokra nézve a lényegességet úgy kell tekinteni, mint aminek minőségi aspektusai vannak;
4. a megalapozott bizonyosság megszerzéséhez az ellenőr felel az ellenőrzés során a szakmai szkepticizmus folyamatos fenntartásáért. Ez magában foglalja a megszokottól eltérő gondolkodást és cselekvést is;
5. különös figyelmet kell fordítani a csalásgyanús esetekben a kommunikációra és a dokumentációra.

„A könyvvizsgáló válaszai a becsült kockázatokra” c. ISA 330 standard értelmében az értékelőtől elvárják, hogy határozza meg, milyen átfogó válasz szükséges a csaláshoz kapcsolódó, lényeges hibás állítások értékelt kockázataira vonatkozóan. Ugyanakkor elkerülhetetlen annak kockázata, hogy egyes lényeges hibás állításokat nem észlelnek, különösen, ha ezek csalásból származnak.

**Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete**

Az ISSAI 1240. sz. standardja foglalkozik az ellenőr pénzügyi kimutatások vizsgálatához kapcsolódó csalással kapcsolatos feladataival. Közvetlenül a 240. nemzetközi könyvvizsgálati standardra (ISA) (lásd alább) hivatkozik, és kiegészítő iránymutatást nyújt a közszektorban tevékenykedő ellenőröknek. Különösen az alábbiakat tartalmazza:

* „... a közszektorban tevékenykedő ellenőrök felé általános nyilvános elvárásként megfogalmazható, hogy bármilyen, az ellenőrzés során észlelt meg nem felelést jelentsenek a hatóságoknak, és tegyenek jelentést a belső ellenőrzés eredményességéről. Ezeket a kiegészítő feladatokat és a kapcsolódó csalási kockázatokat is figyelembe kell vennie a közszektorban tevékenykedő ellenőrnek, amikor az ellenőrzést tervezi és végzi.” (4. o.)
* „A közszektorban észlelt csalás jelentésére vonatkozó előírásokra az ellenőrzési megbízatás vagy a kapcsolódó jogalkotás vagy szabályozás tartalmazhat kifejezett rendelkezéseket, az ISA szerven kívüli fél felé gyakorolt kommunikációra vonatkozó 43. bekezdésével összhangban. Az ilyen felek közé tartozhatnak a szabályozó és bűnüldöző hatóságok is. Egyes környezetekben kötelező lehet a csalás jeleinek a nyomozó szervek felé történő jelentése, továbbá az ilyen szervekkel való együttműködés annak megállapítása érdekében, hogy sor került-e csalásra vagy visszaélésre. Más környezetekben a közszektorban tevékenykedő ellenőrök számára előírhatják, hogy jelentsék az illetékes igazságügyi szervnek vagy a kormány, esetleg jogalkotás megfelelő egységének (például az ügyészségnek, a rendőrségnek és – ha a jogalkotás számára releváns – érintett harmadik feleknek) azon körülményeket, amelyek csalás vagy visszaélés lehetőségét mutatják. A közszektorban tevékenykedő ellenőrök tartózkodnak a potenciális nyomozásokba vagy jogi eljárásokba való beavatkozástól. A közszektorban tevékenykedő ellenőröknek ismerniük kell a csalás jeleinek vagy gyanújának jelentésére, kommunikációjára és dokumentációjára vonatkozó jogszabályokat és rendeleteket. Ezen túlmenően a közszektorban tevékenykedő ellenőröknek meg kell fontolniuk a csalás jeleivel kapcsolatos kérdésekben a jogi tanács kérését.” (21. o.)

**Belső Ellenőrök Intézete**

A Belső Ellenőrök Intézete által kibocsátott, a belső ellenőrzés szakmai módszereire vonatkozó nemzetközi standardok a minőségbiztosítási tevékenységek és ellenőrzések során tapasztalt csalási kockázatokra és a felderítésre vonatkozóan a következő alapelveket tartalmazzák:

1. a belső ellenőröknek megfelelő tapasztalattal kell rendelkezniük a csalás kockázatának, továbbá e kockázat szervezet általi kezelési módjának értékeléséhez, de nem elvárás, hogy ugyanolyan tapasztalattal bírjanak, mint egy olyan személy, akinek elsődleges feladata a csalás felderítése és vizsgálata (1210.A2. standard);
2. a belső ellenőröknek kellő szakmai gondossággal kell eljárniuk ... a komoly hibák, csalás vagy meg nem felelés valószínűségének értékelése során.... [[15]](#footnote-15) (1220.A1. standard);
3. a belső ellenőrzési tevékenység során értékelni kell a csalás felbukkanásának kockázatát és a szervezet csaláskezelési megoldásait (2120.A2. standard); valamint
4. a belső ellenőröknek a szerepvállalás célkitűzéseinek kidolgozásakor figyelembe kell venniük a jelentős hibák, a csalás vagy a meg nem felelés valószínűségét (2210.A2. standard).

Ezek a standardok mind két eltérő ellenőri szerepre világítanak rá:

1. egy ellenőrző szerep: független ellenőrző szervként az ellenőrzött szervezetek műveleteinek és elszámolásainak szabály- és jogszerűségét, valamint a rendszer megfelelő működését igazolják, meghatározott követelményeknek megfelelően;
2. egy tanácsadó szerep: az ellenőrök ajánlásokat tehetnek a műveletek, elszámolások és rendszerek gyenge pontjainak javítására vagy hibáinak korrigálására, amely magában foglalhat jogalkotást javító ajánlásokat is.

Ezeket az eltérő, a csalásmegelőzés és -felderítés terén betöltött szerepeket a kézikönyv későbbi részei tárgyalják.

# 1.3. A nemzeti keret

Az uniós jogi kereten túl egyes tagállamok (de nem mindegyik) nemzeti jogalkotásukban rendelkezéseket hoztak az ellenőrzési eljárások jobb meghatározására.

Az uniós jogi keret meglehetősen általános jellegű, és hagy mozgásteret a tagállamok számára, amelyek az ellenőrzéseket saját szabályaikkal, szervezeti felépítésükkel és alapelveikkel összhangban tudják strukturálni és elvégezni. Ezt figyelembe kell venni az ellenőrök csalásmegelőzés és -felderítés terén betöltött szerepénél.

**A tagállamok közötti különbségeket bemutató példák**

**Észtországban** a 2007. május 8-i 125. sz. kormányrendelet határozza meg a strukturális támogatásokra vonatkozó ellenőrzések végzésének keretét. A rendelet előírja, hogy az ellenőrző hatóság, amikor uniós társfinanszírozású műveleteket ellenőriz, kövesse a belső ellenőrzés meghatározását, az etikai kódexet, valamint a Belső Ellenőrök Intézete által kibocsátott, a belső ellenőrzés szakmai módszereire vonatkozó nemzetközi standardokat és szakmai tanácsokat.

**Hollandiában** a Nemzetközi Könyvvizsgálói Szövetség által meghatározott ISA-t nemzeti jogszabályba ültették át, amely minden nyilvántartásba vett könyvelőre és ellenőrre vonatkozik, ezért számukra e standardok használata szakmai eljárásuk során kötelező.

2. Miként segíti a rendszerellenőrzés a csalás megelőzését és felderítését?

A rendszerellenőrzés célja megalapozott bizonyosság szerzése arra nézve, hogy az irányítási és kontrollrendszer hatékonyan és eredményesen működik, azaz segít megelőzni a hibákat és szabálytalanságokat (ideértve a csalást is), és amennyiben ilyenek bukkannak fel, a rendszer képes felderíteni és kijavítani azokat.

Munkájuk során az ellenőrök észlelhetnek olyan gyenge pontokat a rendszerben, amelyek rendszerbeli változtatásokat tesznek szükségessé. Az ellenőrök e téren kulcsfontosságú szerepet töltenek be. Különösen fontos, hogy kötelesek felhívni az irányító és igazoló hatóságok figyelmét bármilyen gyengeségre. Elsősorban e hatóságok felelőssége, hogy kezeljék az észlelt hiányosságokat, ami segíteni fog a csalás megelőzésében.

Az ellenőrök olyan körülményekre is bukkanhatnak, amelyek csalásra utalnak. Ezekben az ügyekben késedelem nélkül tájékoztatniuk kell az illetékes hatóságot további intézkedés megtétele végett. Az illetékes hatóság a csalásgyanús eset részleteitől és a csalásról szóló értesítésre vonatkozó nemzeti eljárásoktól függően lehet az irányító hatóság, bűnüldöző szervek vagy az OLAF. Mindez elősegíti a csalások felderítését.

# 2.1. Rendszerellenőrzések és csalásmegelőzés

A csalásmegelőzés önmagában is témává vált. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó jogi keret újabb lépést igényel a tagállamoktól a csalásmegelőzés terén. Az esb-alapok operatív programjai esetében a csalásellenes intézkedéseket a közös rendelkezésekről szóló rendelet tartalmazza, amely megköveteli az irányító hatóságoktól, hogy hatékony és arányos csalásellenes intézkedéseket hozzanak meg a csalásra vonatkozó kockázatelemzés alapján. A rendeletek az ellenőrző hatóságok számára előírják, hogy készítsenek értékelést az operatív programokra vonatkozó irányítási és kontrollrendszerek működéséről, ideértve a meghozott csalásellenes intézkedések értékelését is[[16]](#footnote-16).

2.1.1 Ellenőrző szerep

Az ISSAI 1240 és az ISA 240 értelmében:

* a csalások megelőzésének és felderítésének felelőssége a szervezet irányításával és vezetésével megbízottakat terheli;
* az ellenőröknek értékelniük kell annak kockázatát, hogy a pénzügyi kimutatások hibás állításai csalásból következnek-e; valamint
* az ellenőröknek jelenteniük kell a csalásgyanús eseteket az irányítással és vezetéssel megbízottak, továbbá a szabályozó és bűnüldöző hatóságok felé.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapnál, az Európai Szociális Alapnál és a Kohéziós Alapnál észlelt, csalásokra utaló jelekre vonatkozó tájékoztató[[17]](#footnote-17) szerint *„az ellenőröknek a csalás lehetőségével – pl. az irányítási és kontrollrendszerek terén mutatkozó hiányosságokkal – szembeni különös éberség érdekében megfelelő szakmai szkepticizmust kell gyakorolniuk.* Amennyiben *az irányítási és kontrollkörnyezet magas kockázatúnak tekinthető, az ellenőröknek az alkalmazott csalásellenes intézkedések tesztelése érdekében ajánlott kikérniük az irányító hatóságok véleményét a csalás kockázatával kapcsolatban.”*

Az **ISA 200** a szakmai szkepticizmust a következőképpen írja le: „***olyan hozzáállás, amely magában foglalja a kételkedést; az olyan feltételekkel kapcsolatos éberséget, amelyek hiba vagy csalás miatti lehetséges hibás állítást jelezhetnek; valamint a könyvvizsgálati bizonyíték kritikus felmérését.***” Azt jelenti például, hogy bár az ellenőrnek benyújtott dokumentumok helyes és legális helyzetet igazolnak, az ellenőrnek óvatosan és visszafogottan kell eljárnia. Ha az ellenőr úgy érzi, csalás kockázata áll fenn, úgy dönthet, hogy kiegészítő teszteket és vizsgálatokat végez, ideértve az ellenőrzött szegmens kibővítését.

**2.1.1.1. Ellenőrzési stratégia**

Az 1303/2013/EU rendelet 127. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy az ellenőrző hatóság egy operatív program jóváhagyását követő nyolc hónapon belül készítse el az ellenőrzések elvégzésére vonatkozó auditstratégiát. Nagyon fontos, hogy az ellenőrző hatóság ebben a dokumentumban kellő figyelmet fordítson a végrehajtó szerveken belüli csalásmegelőzésre és -felderítésre.

2014-ben a Bizottság iránymutató feljegyzést készített az auditstratégiára vonatkozóan[[18]](#footnote-18). Ezen iránymutató feljegyzés kockázatértékelésről szóló 3. szakasza értelmében az ellenőrző hatóságok számára javasolják, hogy a rendszerellenőrzési munka programjának prioritizálása érdekében dolgozzanak ki egy kockázatértékelési rendszert. Szintén ajánlott, hogy az átfogó kockázatértékelést kockázatértékelési tábla alapján végezzék el, amely mind az eredendő, mind az ellenőrzési kockázati tényezőket tartalmazza.

Az auditstratégiáról szóló iránymutató feljegyzés 4.2. szakaszában a csaláskockázati értékeléssel alátámasztott, hatékony és arányos csalásellenes intézkedéseket olyan területként határozzák meg, amellyel foglalkozni kell.

**2.1.1.2. Az irányítási és kontrollrendszerek értékelése**

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 72. cikkének h) pontja, 122. cikkének (2) bekezdése és 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja, továbbá a 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet IV. mellékletének 1. táblázata a 7. kulcskövetelményre hivatkozik, amely az *„arányos csalásellenes intézkedések hatékony végrehajtásához”* kapcsolódik. Ezt a kulcskövetelményt hét kulcskritériumra osztották fel, amelyek e kézikönyv 2. mellékletében szerepelnek. A 2014–2020 közötti programozási időszakra nézve – bár nem kifejezett követelmény a rendeletben – első alkalommal írják elő az ellenőrző hatóságok számára, hogy az irányítási és kontrollrendszerek értékelése során csalásellenes intézkedéseket is teszteljenek.

A Bizottság frissített iránymutató feljegyzést készített, amely közös módszertant vázol fel a tagállami irányítási és kontrollrendszerek értékelésére[[19]](#footnote-19). Az ellenőrző hatóság számára erősen javallott, hogy az ezen iránymutató feljegyzésben felvázolt módszertant alkalmazzák az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek irányítási és kontrollrendszereinek értékelése során.

Az ellenőrző hatóságoknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy az irányító hatóságoknak proaktív, strukturált és célzott megközelítést kell alkalmazniuk a csalás kockázatának kezelésére, továbbá az azonosított kockázatok figyelembevételével hatékony és arányos csalásellenes intézkedéseket kell hozniuk.

Ezekkel az alapelvekkel összhangban a „Csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedések” című bizottsági útmutató eszközt biztosít az ellenőrző hatóságoknak az irányító hatóságok által meghozott csalásellenes intézkedések értékeléséhez. Ez az eszköz az útmutató 4. mellékleteként csatolt ellenőrző lista.

A rendszerellenőrzések tervezésekor az ellenőröknek kockázatértékelést kell végezniük azon a környezeten, amelyben az ellenőrzött szervek tevékenykednek.

Ez azt jelenti, hogy az ellenőröknek a következőket kell tenniük:

* megérteni az ellenőrzött szerv tevékenységeit és a környezetet, amelyben ezeket végzi;
* nyomon követni az előző ellenőrzések ajánlásait;
* értékelni az ellenőrzött szerv belső kontrollrendszerét;
* kockázatokat azonosítani és értékelni, ideértve a csalás kockázatát is.

Konkrétabb, a csalással kapcsolatos kulcsfontosságú kérdések (nem kimerítő jelleggel):

* Van-e csalásra vonatkozó kockázatértékelési eljárás, és milyen gyakran végzik ezt el?
* Milyen általános megközelítés érvényes a csalással kapcsolatban? A felsővezetéstől áramlik-e ez lefelé (pl. a kommunikáció tónusában)?
* Van-e kifejezett politika (ideértve a nemzeti jogalkotást is) a csalásra és a vissza nem térítendő támogatásokkal való visszaélésekre vagy azok nem rendeltetésszerű felhasználására? Mik a csalás és a vissza nem térítendő támogatásokkal való visszaélések vagy azok nem rendeltetésszerű felhasználásának következményei, ha ezekre fény derül? Van-e büntetés ilyen esetben?
* Tárgyilagosan zajlik-e a pályázók/projektek kiválasztási eljárása?
* Szentelnek-e kifejezett figyelmet az irányítási ellenőrzések során a csalásfelderítésnek?
* Az ellenőrzött szerv megfelelően értékeli-e a csalás kockázatait? Hoztak-e megfelelő ellenintézkedéseket?
* Az ellenőrzött szerv bármely ellenőrző intézkedése bizonyulhat-e olyan feltételek fényében sérülékenynek, amelyek a csalás nagyobb valószínűségét teszik lehetővé (ösztönzők/nyomás, lehetőség, hozzáállás/racionalizáció)[[20]](#footnote-20)? Tettek-e intézkedéseket ezek potenciális hatásainak csökkentésére?
* Eleget tesz-e a belső kontrollrendszer a csalásellenes intézkedésekre vonatkozó jogi előírásoknak? Vannak-e eljárások a csalás lehetőségének csökkentésére (pl. részletes ellenőrző listák megléte, több ember bevonása a döntéshozatali eljárásba, a „négy szem elvének” alkalmazása az elvégzett ellenőrzéseknél stb.)?

Hasznos információforrásnak bizonyulhatnak a következők (nem kimerítő jelleggel):

* találkozók az ellenőrzött szerv felső vezetőivel és beszerzési tisztviselőivel;
* az ellenőrzött szerv eljárási kézikönyvei;
* az irányítási igazoló ellenőrző lista áttekintése annak biztosítására, hogy a csalásmegelőzés és -felderítés megfelelően lefedett;
* azon operatív programok támogatási programjainak áttekintése, amelyekre nem nyílt pályázatokat írnak ki;
* a bűnüldöző szervek és szabályozó hatóságok által az ellenőr felé az ellenőrzött szerv működéséhez kapcsolódó kockázati területekről kommunikált információk (jó módszer lehet, ha az ellenőrök megállapodásokat kötnek ezekkel a hatóságokkal a tudás- és információcseréről, tevékenységeik eredményeiről stb.);
* a visszaélések bejelentésére szolgáló eljárásból származó információk;
* több művelet és szervezet részvétele esetén a lehetséges kapcsolatok áttekintése;
* kockázatelemző eszközök (pl. Arachne) által nyújtott információk;
* a tagállamok által az OLAF-nak jelentett szabálytalanságokat tároló szabálytalanságkezelő rendszer adatbázisa.

**Romániában** a nemzeti ellenőrző hatóságok és a Csalás elleni ügyosztály (DLAF) megállapodást írtak alá a közös munkáról, amely a következőket tartalmazza:

• kétoldalú konzultáció az ellenőrző hatóságok és a DLAF alaptevékenységére kiható csalási kérdésekkel kapcsolatos új jogszabályok kidolgozásáról;

• találkozók, konferenciák és közös képzések szervezése;

• lehetséges csalási ügyek bejelentése az ellenőrző hatóságok által a DLAF felé;

• csalási ügyekben információcsere a csalás kockázatának értékelése céljából;

• írásos megkeresés esetén a DLAF adatbázisához (és különösen a szabálytalanságkezelő rendszerhez) való hozzáférés az ellenőrző hatóságok számára;

• évente kétszer DLAF-kommunikáció az ellenőrző hatóságok felé az ellenőrzött szervezetek listájáról.

Amikor kontrollrendszer-tesztelési mintát választanak az irányítási és kontrollrendszerek gyakorlati működésének átvizsgálásához, az ellenőröknek véletlenszerű mintavételi módszereket kell alkalmazniuk (vagy más, a nemzetközi auditstandardokban meghatározott módszereket). Az ellenőrök ne próbáljanak meg lehetséges csalási ügyeket kiválasztani (pl. a bűnüldöző szervek és szabályozó hatóságok által nyújtott információk alapján), ez ugyanis téves eredményre vezethet az ellenőrzött szervek irányítási és kontrollrendszereinek működését illetően, mivel a minta a csalási ügyek felé billenhet. Ugyanakkor az ilyen típusú ügyeket ki lehet választani kiegészítő mintának, hogy kifejezetten a csaláskezelési eljárásokat értékeljék segítségükkel.

Az ellenőrző hatóságoknak a csalásellenes intézkedésekre vonatkozó rendszerellenőrzési munkát a programozási időszak elején és szükség szerinti gyakorisággal célszerű elvégezniük. A rendszerellenőrzési program keretében rendszeresen felül kell vizsgálniuk továbbá a csalásellenes intézkedések hatékonyságát és arányosságát a közreműködő szervezetek szintjén is[[21]](#footnote-21).

**Példák olyan rendszerhiányosságokra, amelyek csalásra utalhatnak[[22]](#footnote-22)**

* + Az irányító hatóságok alkalmazottainak képzési hiányosságai a figyelmeztető jelzések azonosítása terén[[23]](#footnote-23): ez ahhoz vezethet, hogy elsiklik a figyelmük a hamis, pontatlan vagy hiányos dokumentumok (pl. számlák, bankgaranciák, munkaviszony-igazolások, adóigazolások, pénzügyi kimutatások, technikai dokumentumok stb.) felett;
  + Kifejezett ellenőrzések elmaradása arra nézve, hogy egy, a pályázati feltételek kidolgozásában résztvevő személynek fűződhet-e személyes vagy gazdasági érdeke a pályázathoz. (Például egy olyan helyzetben, ahol a pályázat későbbi győztes ajánlattevője maga állítja össze a pályázati feltételeket, és nyújtja át azokat az ajánlatkérőnek, pusztán azért, hogy bizonyítsa, hogy az ajánlattételi dokumentációt hivatalosan közzétették.)
  + Kifejezett ellenőrzések elmaradása arra nézve, hogy egy, a döntéshozatali eljárásban részt vevő személynek fűződhet-e személyes vagy gazdasági érdeke a pályázathoz. (Például egy olyan helyzetben, ahol az irányító hatóság munkavállalói szándékosan tisztességtelen előnyben részesítenek egy bizonyos kedvezményezettet, ezáltal megszegik a vonatkozó szabályokat és eljárásokat, és lehetővé teszik a kedvezményezett számára, hogy jogosulatlanul vissza nem térítendő támogatást kapjon, mivel nem felelt meg a támogatás jogi feltételeinek.) ;
  + A kockázatelemző eszközök (pl. Arachne) alkalmazásának elmaradása.

**Ha rendszerellenőrzés elvégzésének eredményeként az ellenőr hiányosságokat vagy az ellenőrző intézkedések egyértelmű hiányát állapítja meg, ezeket a problémákat jelentenie kell, valamint megfelelő ajánlásokat kell tennie az irányítási és kontrollrendszer működésének javítására és a csalás megelőzésének elősegítésére. A rendszerelellenőrzés eredményeit a művelet-ellenőrzés tervezésekor is figyelembe kell venni.**

2.1.2. Tanácsadó szerep

Az ISA 240 előírja az ellenőrök számára, hogy jegyezzék fel az ellenőrzött szerv belsőkontroll-rendszerében észlelt hiányosságokat, és tájékoztassák ezekről a szervek irányításáért felelősöket. Tapasztalatuknak és a környezettel kapcsolatos ismereteiknek köszönhetően az ellenőrök azonosítani tudják a gyenge pontok javításához szükséges korrekciós intézkedéseket és megoldásokat. Széles körű tapasztalatukat kihasználva levonhatják a tanulságokat, és új *figyelmeztető jelzéseket* tehetnek. Ez lehetővé teszi, hogy az ellenőrök, valamint az irányító és igazoló hatóságok alkalmazottai megoszthassák egymással a lehetséges csalási ügyek azonosítási módjával kapcsolatos tudást (lásd a jelen dokumentum 4. fejezetét a képzésről).

A tanulságok alapján az új jogszabálytervezetek készítésekor az ellenőrök tanácsot nyújthatnak, és hatékonyan hozzájárulhatnak a csalás elleni küzdelemhez.

**Hollandiában** az ellenőrző hatóság a kormányzati központi ellenőrző szolgálat része, amely a Pénzügyminisztériumon belül kapott helyet. Tanácsadó szerepet tölt be a nemzeti jogszabályok megalkotásánál. Tudására és gyakorlati tapasztalataira építve arra összpontosít, hogy megelőzze a vissza nem térítendő támogatásokkal való visszaéléseket vagy azok nem rendeltetésszerű felhasználását azáltal, hogy teszteli, hogy a jogszabálytervezetben megfogalmazott szabályok a gyakorlatban alkalmazhatóak és ellenőrizhetőek-e.

# 2.2. Rendszerellenőrzés és csalásfelderítés

2.2.1. Ellenőrző szerep

Az ISA 240 az ellenőrök pénzügyi kimutatások ellenőrzésénél talált csalással kapcsolatos felelősségéről szóló 4. szakasza kimondja, hogy a csalások megelőzéséért és felderítéséért a felelősség elsődlegesen az ellenőrzött szerv irányításával és vezetésével megbízottakat terheli.

Ugyanakkor, ha az ellenőrző hatóság rendszerellenőrzési munkája során csalásgyanús esetet azonosít, az uniós és a nemzeti költségvetés védelme érdekében azonnal reagálnia kell. Egy létező és jól ismert eljárás megkönnyítheti az ellenőrök döntését lehetséges csalási ügy esetén.

**Írországban** az ERFA ellenőrző hatóság csaláskezelési tervet dolgozott ki az ellenőrök számára, amelyet egyaránt használhatnak a rendszer- vagy műveletellenőrzés során feltárt csalásgyanús eseteknél. E terv célja az **„időszerű és hatékony intézkedés meghozatalának”** biztosítása. A dokumentum felvázolja a lehetséges csalási ügyek felderítése esetén követendő utat annak biztosítása érdekében, hogy az ellenőrző hatóság helyesen jelentse az ügyet a megfelelő hatóságoknak, miközben azt is biztosítsa, hogy az esetleges vizsgálat eredménye nem veszélyezteti az éves jelentéstételi határidőket. E tervet tartalmazza e kézikönyv 4. melléklete.

A fennálló intézkedések és belső kontroll- és felügyeleti mechanizmusok – ha megfelelően végrehajtják azokat – csökkentik a csalás bekövetkezésének lehetőségét, de nem teszik azt lehetetlenné. A kényes területeken lefolytatott gyakori és elővigyázatosan kiválasztott ellenőrzések hasznos eszköznek bizonyulnak az ellenőrök számára. Elősegíthetik a rendszer csalásellenes intézkedésekkel kapcsolatos gyenge pontjainak feltárását és akár a lehetséges csalási ügyek felderítését is. A tematikus ellenőrzés ezért hasznos eszköz.

Az ISA 240-nek megfelelően az ellenőröknek – kockázatértékelésre alapozva – olyan ellenőrzési eljárásokat kell összeállítaniuk, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy megalapozott bizonyosságot szerezzenek arról, hogy bármely, csalás által okozott jelentős kárt felfedeznek.

Bármely ellenőrzés ki van téve annak az eredendő kockázatnak, hogy a belsőkontroll-rendszer jelentős hiányosságait nem észlelik, még akkor sem, ha az ellenőrzést helyesen tervezték meg és vitelezték ki. Az ellenőröknek fokozott szakmai éberséggel és szigorú körültekintéssel kell eljárniuk, mivel a csalással együtt járnak az annak elrejtésére irányuló lépések, például több ember közötti titkos megállapodások, okirathamisítás, dokumentum, adatok vagy információk elrejtése vagy be nem mutatása.

A szakmai szkepticizmus kulcsfontosságú. Az ellenőrzési bizonyítékokat kritikusan kell értékelni. Például az ellenőröknek ébernek kell lennük a következőkkel kapcsolatban:

* egyéb megszerzett ellenőrzési bizonyítéknak ellentmondó ellenőrzési bizonyíték;
* az ellenőrzési bizonyítékként felhasználandó dokumentumok és interjúkra adott válaszok megbízhatóságát megkérdőjelező információk; valamint
* az olyan feltételek, amelyek lehetséges csalást jelezhetnek*[[24]](#footnote-24)*.

Ha egy ellenőr szakmai megítélése alapján[[25]](#footnote-25) úgy véli, hogy lehetséges csalásra utaló jelet talált, tovább kell vizsgálódnia. Dönthet úgy is, hogy kiegészítő teszteket és ellenőrzéseket végez, kibővíti az ellenőrzött szegmenst.

Az ellenőr arra a következtetésre is juthat, hogy a lehetséges csalás kihat a rendszer egészére vagy valamely részére, vagy megállapíthatja, hogy egy vagy több különálló lehetséges csalási ügy van. Minden esetben gyorsan kell reagálnia és tájékoztatnia az illetékes hatóságokat, az ügy(ek) valamennyi körülményét figyelembe véve. Az ellenőr a felfedezett bizonyítékra alapozva körültekintően és alaposan elemzi a helyzetet, strukturálja a bizonyítékot, amire megállapítását alapozza, és eldönti, hogy kit tájékoztat.

Az elsőként tájékoztatandó, megfelelő személyek valószínűleg az ellenőrzött szerv vezetésével megbízottak, ha nincs ok arra gyanakodni, hogy ők is részesei az ügy(ek)nek. A kedvezményezettek számára a társfinanszírozott irányítást az irányító hatóság vagy közreműködő szervezet végzi. Egyéb esetben az ellenőrnek közvetlenül az igazságügyi hatóságokhoz kell fordulnia az üggyel/ügyekkel, az ellenőrzés során megszerzett információk bizalmas jellegére vonatkozó bármely nemzeti jogszabály sérelme nélkül.

Az ellenőröknek tájékoztatniuk kell az illetékes nemzeti hatóságokat is, akik a szabálytalanságok jelentésére vonatkozó ágazati szabályoknak megfelelően értesítik a Bizottságot (az OLAF-ot) a szabálytalanságokról és csalásgyanús esetekről[[26]](#footnote-26).

2.2.2. Tanácsadó szerep

Ha egy ellenőr arra a következtetésre jut, hogy a lehetséges csalás magára az irányítási rendszerre hat ki, tájékoztatnia kell az irányítással megbízottakat, kivéve, ha elképzelhető, hogy ezek az emberek részt vesznek a lehetséges csalásban. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 127. cikke (5) bekezdése b) pontjának megfelelően véleményeznie kell javasolt és a korrekciós intézkedéseket, ha szükség van ilyenekre. Ennek során az ellenőrök nagyon fontos szerepet tölthetnek be, és véleményük különösen hasznos lehet adott esetben az irányítással megbízottak számára az új intézkedések elfogadása vagy a már létező intézkedések módosítása terén.

Ahogy arról már a 2.1.2. szakaszban szó esett, az ellenőrök a megtett nyilatkozatokat felhasználhatják az ellenőrzés során annak érdekében, hogy jobban megismerjék a területet és beazonosítsák azokat a kulcselemeket, amelyek elősegítik számukra a csalás feltételeinek és a csalás elleni hatékony fellépés módszereinek megértését. Az ellenőrök hivatkozhatnak az ellenőrzés során azonosított olyan helyes gyakorlatra is, amelyben nem találtak gyenge pontot. Mindezeket a tanulságokat az ellenőrök felhasználhatják arra, hogy tudásukat megosszák az érdekelt felekkel.

Az ellenőrök tanácsadói hozzájárulása több szinten is történhet. Támogathatják az irányító hatóságokat, a közreműködő szervezeteket és az igazoló hatóságokat a következő eszközeik fejlesztésében:

* kockázatelemzés;
* figyelmeztető jelzések;
* csalás elleni politika és intézkedések;
* szakképzés.

Ugyanakkor az ellenőrök által nyújtott támogatás nem veszélyeztetheti függetlenségüket. Az ellenőrök nem vehetnek részt az olyan dokumentumokkal kapcsolatos döntéshozatali folyamatban, amelyeket az ellenőrzés során később értékelniük kell.

Az ellenőröknek a megszerzett tudást meg kell osztani egymás között, és szükség esetén meg kell vitatniuk a rendőrséggel, az igazságügyi és a jogi szolgálatokkal. Erről lentebb a 4. fejezet szolgáltat további részleteket.

3. Miként segíti a művelet-ellenőrzés a csalás megelőzését és felderítését?

A műveleteket azért ellenőrzik, hogy megalapozott bizonyosságot szerezzenek arról, hogy a Bizottságnak benyújtott kiadások jogszerűek és szabályszerűek. Az ellenőrzést reprezentatív mintákra kell alapozni. Mintavételi egység lehet egy művelet, egy projekt egy műveleten belül vagy egy kedvezményezett által benyújtott és a Bizottsághoz továbbított kifizetési kérelem.

Tekintettel a művelet-ellenőrzés jellegére, ennek végzésekor az ellenőr csak meglehetősen korlátozottan járulhat hozzá a csalás megelőzéséhez. Ugyanakkor az ellenőrök ismétlődő csalási minták alapján azonosíthatnak konkrét gyenge pontokat, és ajánlásokat tehetnek a rendszer javítására a művelet-ellenőrzés során tapasztaltak alapján. Ez tehát az ellenőr csalásmegelőzési szerepének részét képezi.

Az ellenőrzés egyedi csalási ügyek felderítéséhez is vezethet, ami az ellenőr csalásfelderítési feladatának részét képezi.

# 3.1. Művelet-ellenőrzés és csalásmegelőzés

A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet némileg megvilágítja a műveletek ellenőrzésének módját. Különösen a 27. cikk (5) bekezdése, amely előírja az ellenőrző hatóságok számára, hogy ellenőrzéseiket terjesszék ki, ha az észlelt probléma rendszerjellegűnek tűnik, és ezért az operatív programon belül más műveletekre nézve is kockázatot hordozhat. Ezt kiegészíti a 28. cikk (12) bekezdése, amely kimondja, hogy „amennyiben szabálytalanságokat vagy szabálytalanságok kockázatát észlelték, az audithatóság szakmai megítélése alapján eldönti, hogy szükség van-e a véletlenszerűen kiválasztott mintában nem szereplő további műveleteket vagy műveletrészeket tartalmazó kiegészítő minta auditálására a feltárt egyedi kockázatok figyelembevétele érdekében”.

Ezért egy kiegészítő minta ellenőrzése olyan eszközt jelenthet az ellenőrző hatóság számára, amely aktívan hozzájárul a csalásmegelőzéshez csalásgyanús tevékenység felderítése esetén.

3.1.1. Ellenőrző szerep

A műveletek ellenőrzése során az ellenőröknek a következőket is el kell végezniük:

* minden olyan belső és külső kockázat, valamint fenyegetés azonosítása és értékelése, amely hátrányosan hathat a kiadások elszámolhatóságára vagy szabálytalanságot vagy csalást okozhat;
* az ellenőrzött szerv környezetének és hátterének ellenőrzése, a csalás kockázatának fokozottan kitett területekre összpontosítva, ideértve az érdekelt felekre, beszállítókra vonatkozó információk áttekintését és a kockázatelemző eszközök (pl. Arachne) vagy hasonló informatikai eszközök használatát;
* potenciális csalárd magatartás azonosítása; valamint
* szükség esetén a bűnüldöző szolgálatokkal (pl. rendőri egységekkel, bűnüldöző ügynökségekkel, az OLAF-fal stb.) az uniós, nemzetközi és nemzeti szabályokkal összhangban információcsere folytatása.

Ez segíti az ellenőröket annak eldöntésében, hogy mely potenciális kockázati területekre összpontosítsanak az ellenőrzés elvégzésekor. A szabálytalanságok azonosítása során az ellenőröknek minden igazoló dokumentumot figyelembe kell venniük annak eldöntéséhez, hogy szó lehet-e csalásról. Szükség esetén az ellenőröknek tovább kell vizsgálódniuk, ideértve a kiegészítő ellenőrzést, hogy meghatározzák a probléma nagyságát, és javaslatot kell tenniük a szükséges korrekciós intézkedésekre vonatkozóan is. Az ellenőröknek a jelenre kell koncentrálniuk, ami azt jelenti, hogy az észlelt szabálytalanságokkal kapcsolatban közvetlenül és azonnal cselekedjenek. Amennyire lehetséges, az ellenőröknek figyelembe kell venniük a jövőt is, és meg kell vizsgálniuk, hogy megelőző intézkedéssel elkerülhetők-e a jövőbeli szabálytalanságok.

Az ellenőrök a csalásmegelőzésre nézve is levonhatnak következtetéseket, még olyan esetekben is, amikor nem észleltek lehetséges csalást. Ez például akkor fordulhat elő, ha a mintán alapuló művelet-ellenőrzés kockázatokat vagy gyenge pontokat azonosított.

3.1.2. Tanácsadó szerep

Az ellenőrök tanácsadó szerepe kiegészíti ellenőrző szerepüket. Ha az ellenőrök jó megelőzési módszereket észlelnek a műveletek ellenőrzése során, meg kell fontolniuk ezek összegyűjtését és megosztását a releváns érdekelt felek között. A napi munkájukban bevált gyakorlatokat alkalmazó emberek gyakran nem érzékelik a munkájuk jó minőségét, ezért nem valószínű, hogy megosztják azokat másokkal. Az ellenőrök e téren kulcsszerepet játszhatnak. Mivel számos ellenőrzést végeznek, jó áttekintést nyernek a bevált gyakorlatokról, ezért segíteniük kell ezeket észlelni és megosztani.

Az ellenőrök korrekciós intézkedésekre is javaslatokat tehetnek, ha problémákat észlelnek. Az érdekelt felek számára nagyon hasznosnak bizonyulhat az országban vagy adott alapoknál, régiókban vagy üzletágakban észlelt csalárd gyakorlatok gyűjteménye, és a lehetséges korrekciós intézkedések vagy fellépések. Egy ilyen gyűjtemény segíthetne a korábbi ellenőrzéseken alapuló tudás – többek között a nyomozó hatóságokkal és az igazságügyi eljárásokban részt vevő szervezetekkel történő – megosztásában.

**Litvániában** a Nemzeti Ellenőrzési Hivatal, a Különleges Nyomozószolgálat (amely a korrupciós ügyekkel foglalkozik), és a Pénzügyi Nyomozószolgálat (amely a csalási ügyekkel foglalkozik) együttműködési megállapodásokat írtak alá. Találkozóikon közös érdeket jelentő témákat vitatnak meg és megosztják egymással információkat.

Az ellenőröknek mindig fel kell használniuk tapasztalataikat a csalással kapcsolatos tudatosság terjesztésére.

# 3.2. Művelet-ellenőrzés és csalásfelderítés

A műveletek ellenőrzése során két szinten tesztelik és vizsgálják a műveleteket: a kedvezményezetti szinten és az irányító hatóság / közreműködő szervezet szintjén. Ezek ezért általában olyan ellenőrzések, amelyek során az ellenőrök csalással szembesülhetnek. Ugyanakkor az ellenőrök igazgatási, nem pedig büntetőeljárást folytatnak. Hatáskörük és jogkörük ezért meglehetősen korlátozott, amikor csalásgyanús tevékenység körülményeinek felderítéséről van szó. Ezen túlmenően a büntető- és ellenőrző eljárások kulcsfontosságú célkitűzései is eltérőek. A műveletek ellenőrzése igazgatási jellegű, célja a projektvégrehajtás jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzése, míg a büntetőeljárás célja a műveletek felderítése és/vagy kivizsgálása annak érdekében, hogy bizonyítékot nyerjenek a csalási szándékra.

Más szavakkal, a figyelmeztető jelzést keletkeztető gyanús eseteket azonnal (vagyis olyan gyorsan, ahogy lehet) tisztázni kell a rendelkezésre álló információk keresztellenőrzésével és további vizsgálatok lefolytatásával. Szakmai megítélésük alapján az ellenőrök döntenek arról, hogy milyen további intézkedésekre van szükség, ezért az ügy minden körülményét értékelniük kell. Az ellenőröknek különös figyelmet kell fordítaniuk a szándékhoz kapcsolódó körülményekre, mivel a szándékosság különbözteti meg az egyszerű szabálytalanságokat a csalásgyanús esetektől.

3.2.1. Ellenőrző szerep

Az ellenőrzések tervezésekor az ellenőrök a csalásra vonatkozó kockázatelemzésre alapozva választhatják a műveletek célzott ellenőrzését is a csalásfelderítés javítása érdekében.

**Az Egyesült Királyságban** a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium új informatikai rendszer bevezetésével automatizálta a minisztérium és a szerződéses vállalkozások közötti interfészt. Az interfész lehetővé tette az automatikus ellenőrzéseket, a vállalkozói igények kifizetés előtti igazolását, és a további célzott ellenőrzéseket. Ezáltal a rendszer elősegíti a potenciálisan szabálytalan vagy csalárd kérelmek azonosítását és megelőzését.

A lezárt belső minisztériumi vizsgálatok során összegyűjtött minden információt kielemeznek. Az elemzés eredményeit célzott ellenőrzések létrehozására használják fel. Ezeket a célzott ellenőrzéseket folyamatosan felülvizsgálják, figyelembe véve a vizsgálatok által azonosított új kockázati területeket és elkövetési módokat.

Ezek a célzott ellenőrzések és célzott ellenőrzési nyomvonalak ezután külső adatokkal bővíthetők a csalásmegelőzés és -felderítés javítása érdekében.

Ez az automatizált célzott megközelítés felváltotta a véletlenszerű manuális ellenőrzést, és jelentősen megnövelte a csalásfelderítési arányokat. A véletlen minták ellenőrzése ritkán vet fényt csalárd tevékenységre.

* + - 1. **Az ellenőrzés előkészítése**

Az ellenőrzés előkészítése minden művelet-ellenőrzésnél igen fontos. Ez a következő lépéseket foglalhatja magában:

* más, azonos területen tevékenykedő ellenőrökkel való konzultáció;
* a létező kontrollok bármely azonosított megsértésének ellenőrzése, továbbá bármely rendelkezésre álló adatbányászati eszköz használata;
* az internet, kormányzati főosztályok és más rendelkezésre álló adatforrások (pl. Arachne vagy hasonló informatikai eszközök) felhasználásával végzett külső ellenőrzések;
* a szerződések kezelésében és nyomon követésében részt vevő csoportok és szervezetek megkeresése;
* a rendelkezésre álló jelentések, észrevételek és vélemények begyűjtése e csoportoktól és szervezetektől;
* kapcsolattartás a szerződés- és a csalásvizsgálat valamennyi szempontjáért felelős csoportokkal;
* a csalási trendekkel, nyomozati eredményekkel és/vagy bevezetett új ellenőrzésekkel és a csalásra utaló jeleket megerősítő bizonyítékokkal kapcsolatos tudás bővítése és frissítése;
* más műveletekkel való kapcsolatok ellenőrzése.

A nemzeti jogalkotástól és az ellenőrzést megelőző vizsgálatoktól függően az ellenőrök komoly aggályok felmerülése esetén megfontolhatják az értesítés nélküli vagy rövid határidős ellenőrzést. Terveiket nyomozóval is egyeztethetik az ellenőrzés megszervezése előtt.

Az előkészítő szakasz javítja az ellenőrzések minőségét, mivel a gyakran szűkös időkeretek között dolgozó ellenőrök figyelmét és a keresést a kulcsfontosságú területekre és/vagy a kiemelt kockázatú területekre összpontosítja. A nemzeti ellenőrző hatóságok iránymutatással segíthetik ellenőreik munkáját.

**Az ír ellenőrök által kiemelt figyelemben részesítendő területek példái**

* a helyszíni ellenőrzések során ellenőrzik, hogy történt-e hűtlen kezelés;
* megvizsgálják a műveletekből származó bevételeket, különösen ha a bevétel készpénzalapú;
* éberen figyelik az összejátszásra vagy összeférhetetlenségre utaló jeleket a közbeszerzési szerződések odaítélésénél;
* ellenőrzik, hogy van-e favoritizmusra vagy összeférhetetlenségre utaló jel az ajánlatok értékelésénél;
* ügyelnek a hamisított projektmunka-igazolásokra és általában véve a hamisított okiratokra;
* keresztellenőrzik a kettős uniós támogatás fennállására utaló jeleket.
  + - 1. **Eszközök**

A Bizottság (ideértve az OLAF-ot is) és a tagállamok által készített következő dokumentumok bizonyulhatnak hasznosnak a mindennapi ellenőrzési munkában:

* COCOF 09/0003/00, 2009. február 18. – Az Európai Regionális Fejlesztési Alapnál, az Európai Szociális Alapnál és a Kohéziós Alapnál észlelt csalási mutatókra vonatkozó tájékoztató
* A strukturális fellépésekhez kapcsolódó, anonimizált ügyek gyűjteménye
* A közbeszerzési eljárásoknál felmerülő összeférhetetlenségre vonatkozó gyakorlati útmutató
* A hamisított okiratokra vonatkozó gyakorlati útmutató.

E dokumentumok figyelmeztető jelzéseket, csalási mintákat és csalásellenes intézkedéseket tartalmaznak, amelyek nagyon hasznosnak bizonyulhatnak a műveletek ellenőrzésénél.

**Szlovákiában** a nemzeti hatóságok ellenőrző listákat állítottak össze, amelyek az ellenőri döntéseket segítik.

Az informatikai eszközök szintén nagy segítséget jelenthetnek a művelet-ellenőrzés előkészítésében és elvégzésében. Az adatvédelemre vonatkozó nemzeti jogi korlátozások függvényében e szakaszban alkalmazható az adatelemzés módszere a kockázatértékelési folyamat gazdagítására, az adatok más köz- vagy magánszektorbeli szervezeteknél történő keresztellenőrzésére és a potenciálisan magas kockázatú helyzetek felderítésére. A Bizottság konkrét adatbányászati eszközt is kínál, az Arachne-t, amelyet kockázatos műveletek és projektek felderítésére lehet használni. Az ellenőrző hatóságok ezt a kockázatelemző eszközt is hasznosnak találhatják.

A tagállamokban is létezhetnek egyéni igényeikre szabott informatikai eszközök, vagy használhatnak specifikus adatbázisokat.

**Észtországban** különböző adatbázisokat (pl. a strukturális támogatások nyilvántartását, a közbeszerzési nyilvántartást, az elektronikus cégnyilvántartást stb.) használják arra, hogy az ellenőrzések során megerősítő információkat gyűjtsenek. Ellenőrizhetik például a strukturális támogatások nyilvántartásában, hogy nyújtottak-e kétszer támogatást ugyanarra a számlára.

* + - 1. **Csalás gyanúja esetén követendő lépések**

Az ellenőröknek mindig a vonatkozó jogszabályok és a nemzetközileg elfogadott standardok és utasítások fényében kell eljárniuk. Szem előtt kell tartani az ellenőrzött szerv irányában fennálló hatásköreik és kötelezettségeik korlátait, különösen a szerv jogaira vonatkozóan. Az ellenőröknek tisztában kell lenniük az ellenőrzést és a nyomozást elválasztó határvonallal, és képesnek kell lenniük arra, hogy egyértelműen meghatározzák azt a pillanatot, amikor a csalás gyanúját biztosan megállapították. Ezen a ponton az ügyet a nemzeti szabályokkal és eljárásokkal összhangban a megfelelő csatornákon keresztül át kell adni az illetékes nemzeti hatóságoknak. A Bizottságot is tájékoztatni kell a szabálytalanságok jelentésére vonatkozó ágazati szabályozással összhangban.

Az ellenőr szerepe a lehetséges csalási esetek felderítésénél arra korlátozódik, hogy az ellenőrzés – ideértve a helyszíni ellenőrzéseket is – során meghatározott tényekre alapozva azonosítsa és jegyezze fel a gyanús körülményeket. Egyes tagállamokban külön csoportok foglalkoznak ezen ügyek vizsgálatával. Az ellenőrök a gyanús körülményeket ezeknek a csoportoknak jelentik, amelyek tagjai megfelelő szakmai készségekkel rendelkeznek a csalás vizsgálatához. Ez a szakasz lehetőséget teremt alaposabb vizsgálat vagy további helyszíni ellenőrzések elvégzésére, esetleg szükség szerint más hatóságok bevonására. Az eljárásnak biztosítania kell, hogy a végén az ellenőrök jól megalapozott döntést tudjanak hozni arra nézve, hogy volt-e szabálytalanság, és amennyiben igen, milyen korrekciós pénzügyi intézkedést célszerű alkalmazni. Az ellenőröknek képesnek kell lenniük annak eldöntésére is, hogy az ügyet jelenteni kell-e az igazságügyi hatóságok felé, továbbá tájékoztatni kell-e a Bizottságot a szabálytalanságkezelő rendszeren (IMS) keresztül.

**Máltán** a Belső Ellenőrzési és Nyomozati Főosztály felel az uniós alapokhoz kapcsolódó ellenőrzésekért és a pénzügyi nyomozásért. Ezt a két eljárást más-más egység végzi. Ha lehetséges csalást észlelnek, az ellenőrzési egységek a releváns információt átadják a pénzügyi nyomozó egységnek további ellenőrzés és vizsgálat céljából.

A pénzügyi nyomozó egységnél végzett ellenőrzést követően az egység pénzügyi nyomozati jelentést készít, amit megküld a minisztérium államtitkárának, amennyiben a pénzügyi nyomozás eredménye közigazgatási intézkedést igényel, és a Legfőbb Ügyészségnek, ha a pénzügyi nyomozás eredménye szerint bűncselekmény történt. A Legfőbb Ügyészség ezután értékeli a jelentést, és ha a legfőbb ügyész egyetért a jelentés következtetéseivel, megküldi a pénzügyi nyomozati jelentést a máltai rendőrséghez nyomozás megindítása céljából.

**Az Egyesült Királyságban** a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumban található a Belső ellenőrzések és vizsgálatok osztálya. A Belső Ellenőrzések és a Belső Vizsgálatok két külön, együttműködő csoportot takar.

• A Belső Ellenőrzések felelős azért, hogy a minisztérium és a Bizottság felé igazolja az ESZA operatív programok irányítási és kontrollrendszereinek hatékony működését.

• A Belső Vizsgálatokhoz tartozik a súlyos belső és vállalkozói csalások, továbbá az alkalmazottakkal és szerződésekkel kapcsolatos visszaélések vizsgálata a minisztérium valamennyi területén.

Az ellenőröknek nagyon elővigyázatosaknak kell lenniük abból a szempontból, hogy az egy csalási ügyhöz kapcsolódó tényeket pártatlan módon tárják elő. A jelentésben vélemény soha nem fogalmazható meg. A jelentésnek a releváns, bizonyítékokkal alátámasztható tényekre kell korlátozódnia.

* + 1. Tanácsadó szerep

A művelet-ellenőrzési eredményeknek köszönhetően az ellenőrök jelentős tudást és szakismeretet halmoznak fel azzal kapcsolatban, hogy milyen környezetben és helyzetekben, milyen feltételek mellett történik csalás. Nagyon fontos, hogy ezt a tudást megosszák. Ennek érdekében az ellenőrök eltérő szinteken léphetnek fel.

1. Figyelmeztethetik a jogalkotókat, ha jogalkotási hézagoknak köszönhetően rendszeresek a csalási ügyek.
2. Tanácsot adhatnak az érdekelt felek – többek között az irányító és igazoló hatóságok, az ellenőrző hatóságok, a nyomozó egységek, a rendőrség és az igazságügyi hatóságok – által használható kézikönyvek, útmutatók és dokumentumok összeállításához vagy bővítéséhez.
3. Az ellenőrök elősegíthetik a megfelelő képzési politika és a releváns képzési modulok kidolgozását. (Lásd a 4. fejezetet)

Például a Bizottság több, a csalásfelderítést segítő dokumentumot adott ki, amelyek listáját a 3.2.1. b) pontban találja. Ezek általános iránymutatást és ajánlásokat tartalmaznak, és a tagállami, valamint bizottsági bevált gyakorlatokat tükrözik. Ezeket a dokumentumokat a nemzeti kontextushoz és eljárásokhoz lehet igazítani, amihez az ellenőrök értékes inputot adhatnak a területen szerzett tapasztalatuk révén. A nemzeti dokumentumok tartalma ezt követően széles körben terjeszthető a csalások felderítésében szerepet vállaló valamennyi alkalmazott körében.

Általánosságban nézve figyelembe kellene venni az ellenőrzések tapasztalatait az eljárási útmutatók, az ellenőrzési tevékenységek tervezése vagy az ellenőrzést végző alkalmazottak képzése során.

A nemzeti ellenőrző hatóságok által felderített csalárd gyakorlatok összesítése és esetgyűjtemény készítése minden érdekelt fél számára nagyon hasznos lehet. Növelhető a csalásfelderítés hatékonysága a vizsgált ügyekhez kapcsolódó információk feldolgozására vonatkozó magyarázatok megosztásával. A feldolgozás szakaszai magukban foglalhatják a kezdeti információ feldolgozását, a figyelmeztető jelzések azonosítását, a potenciális csalárd magatartás azonosítását, az ellenőrök/nyomozók által tett intézkedéseket, az ügy eredményeit és bármely alkalmazott szankciót. Ezen információk megosztása javíthatja továbbá az ellenőrök által mindennapi munkájuk során hozott szakmai döntések egységességét.

A rendszer hatékonyabbá tehető strukturált platformok felállításával, amelyek lehetővé tennék az ötletek, információk, tapasztalatok és tudás megosztását minden érdekelt fél között. Ezek a szakmai találkozók rendszeres lehetőséget biztosítanának az ellenőrzési tapasztalatok feldolgozására és megosztására.

4. Csalásmegelőzésre és -felderítésre vonatkozó specifikus képzés

A képzés kulcsfontosságú abból a szempontból, hogy lehetővé teszi az ellenőrök számára a csalásmegelőzéssel és -felderítéssel kapcsolatos készségeik fejlesztését. Ezért különös figyelmet kell fordítani erre a témakörre. A képzést teljes mértékben az ellenőrök valós igényeihez kell igazítani, figyelembe véve kötelezettségeiket és szerepük korlátait.

A képzést a következő folyamat részének kell tekinteni:

Ez a folyamat olyan ciklust keletkeztet, amelyben az ellenőrzések/vizsgálatok elemzése során levont tanulságokat célzott kontrollok és célzott ellenőrzések létesítéséhez használják, amelyek becsatlakoznak a megelőzésbe és a felderítésbe.

Az ellenőröknek teljes mértékben tisztában kell lenniük a csalásmegelőzés és -felderítés terén betöltött szerepükkel. Célszerű részt venniük egy, a csalásra vonatkozó tudatossággal kapcsolatos bevezető képzésen, amelyet rendszeres tudásfrissítő képzések követnek. A bevezető képzés megvalósítható egy csalási nyomozócsoport vagy hatóság, esetleg vezető ellenőrök által tartott előadás vagy elektronikus távoktatás útján is, amennyiben erre lehetőség van. Emögött az az ok húzódik meg, hogy biztosítsák az érdekelt felek, és különösen a vezető ellenőrök, nyomozók és az új alkalmazottak közötti tapasztalatcserét. A rendszeres tudásfrissítő képzések naprakész tudást és tudatosságot biztosítanak a csalás változásainak tükrében.

# 4.1. Bevezető képzés új ellenőrök számára

Az ellenőrző hatóság új ellenőrei számára tartott bevezető képzésnek a csalással kapcsolatos alapvető tudatosításra kell koncentrálnia, és a következőket kell lefednie:

* a csalás fogalommeghatározásai;
* a csalás a nemzetközi könyvvizsgálati standardokban, ideértve a közszektorban végzett ellenőrzés különlegességeit;
* a csalásra vonatkozó uniós rendeletek és útmutatók;
* az OLAF szerepe; valamint
* az uniós társfinanszírozású projektekben előforduló csalások példái.

A képzésnek különösen a következő területekre kell koncentrálnia:

* a csalás elleni küzdelem uniós és nemzeti kerete, ideértve a következőket: a csalás koncepciója, érdekelt felek uniós és nemzeti szinten, az egyes szereplők hatáskörei, különös tekintettel az ellenőr hatásköreinek terjedelmére és korlátaira, az ellenőrök és a nyomozók hatáskörei közötti különbségek, az ellenőrök csalás jelentésére vonatkozó kötelezettségei;
* általános ismeretek a csalás elleni küzdelem ciklusáról és egyéb csalási kérdésekről, ideértve a következőket: a csalás elleni küzdelem ciklusának négy fő szakasza (megelőzés, felderítés, nyomozás/vádemelés, valamint visszafizettetés/szankciók), az egyes érdekelt felek szerepe, a csalás hatásai, kihatásai és következményei.

# 4.2. Folyamatos képzés

Annak érdekében, hogy az ellenőrök állandóan éberek legyenek a csalási kérdésekkel kapcsolatosan, folyamatos képzésre van szükség. Ezen túlmenően a csalási minták idővel módosulnak, ezért fontos, hogy az ellenőrök naprakész információkhoz jussanak.

A jogi keret jelentős változása esetén szintén fontos, hogy a már gyakorló ellenőrök számára célirányos képzéseket szervezzenek. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó új jogi keret végrehajtása megköveteli a nemzeti hatóságoktól, hogy külön képzést szervezzenek erről az új jogi és eljárási keretről. Az ellenőrökre érvényes azon új előírások, miszerint a csalásra vonatkozó kockázatelemzés alapján át kell gondolniuk és értékelniük kell az irányító hatóságok által hozott csalásellenes intézkedéseket, megkövetelik, hogy az ellenőrök bővítsék a csalással kapcsolatos készségeiket és elmélyítsék tudásukat.

Az ellenőrző hatóságok kérhetik a Bizottság támogatását, amely azt tervezi, hogy szükség esetén célzott támogatással segítené a tagállamokat a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdése c) pontjának, valamint a „Csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedések” című útmutatónak a végrehajtásában.[[27]](#footnote-27).

Rendszeresen külön képzésben kell részesíteni a közbeszerzés, a technikai és gazdasági fejlesztés, az oktatás stb. területén tevékenykedő alkalmazottakat.

Ezért szükséges a rendszeres ismeretfrissítő képzés. Egyes fő kérdéseket mélységében tárgyaló külön képzéseket is kellene szervezni.

**Észtországban** a Pénzügyminisztérium ellenőrző hatóságának ellenőrei több, a csalás felderítéséhez és megelőzéséhez kapcsolódó specifikus képzésen vettek részt, többek között a következő témákban:

• szervezeti és külső csalási kockázatok;

• adatintegritás értékelése;

• interjú- és kihallgatási technikák;

• a korrupció kockázatának értékelése;

• figyelmeztető jelzések; valamint

• esettanulmányok.

A megfelelő éberség és a naprakész tudás olyan szemináriumok és konferenciák segítségével is biztosítható, amelyek különböző szervezetek érdekelt feleit ültetik egy asztalhoz.

**Magyarországon** az OLAF Koordinációs Iroda rendszeresen szervez szakmai rendezvényeket a strukturális fellépésekben mutatkozó szabálytalanságok kezelésével foglalkozó alkalmazottak számára. Ezeket a műhelytalálkozókat és konferenciákat abból a célból szervezik, hogy megkönnyítsék a bevált gyakorlatok ismertetését, a tapasztalatcserét és a jogi környezetben bekövetkezett változások ismertetését. A konferencia témájától függően kérik fel a magyar és más tagállami igazságügyi nyomozó hatóságok és közigazgatási ellenőrző hatóságok képviselőit arra, hogy előadást tartsanak.

**Képzés Litvániában**

A litván ellenőrök számára tartott képzések a szakmai szkepticizmus erősítésére fókuszálnak, ideértve a következő témákat: • általános tudás bővítése (ISA, ISSAI stb.);

• korrupcióval és csalással kapcsolatos tudatosság; valamint

• közbeszerzés.

A képzésnek a következő területekre kell koncentrálnia:

* a fő kockázati területek, ideértve:
  + az üzleti szektort
  + az alapokat;
  + a földrajzi területet stb.

**Megfontolandó kérdéskörök a hátrányos helyzetű személyek reintegrációját támogató szerződések teljesítése terén az Európai Szociális Alap programja keretében (Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium, Egyesült Királyság) – példák**

• nagyteljesítményű szerződés

• teljesítménycsúcsok

• ösztönző/jutalom/bónuszprogramok a szerződéses alkalmazottak és a tanácsadók számára

• ösztönző kifizetések a résztvevőknek;

• nagyszámú panasz; valamint

• bármely aggályos terület, amelyet az ellenőrzést megelőző vizsgálatok / konzultáció azonosított.

* figyelmeztető jelzések vagy csalásmutatók, amelyek lehetővé teszik a lehetséges csalási ügyek vagy rendszerhiányosságok felderítését: a figyelmeztető jelzések példái a 4. mellékletben szerepelnek;
* csalás felderítésére használható eszközök, ideértve az adatbázisokat, kockázatelemző rendszereket (pl. Arachne) vagy hasonló informatikai eszközöket;
* a csalás gyanúja esetén követendő magatartás és megfelelő eljárás;

**Máltán** az ellenőrök a következő magatartási ajánlásokat kapják:

* mutassanak nem fenyegető jellegű hozzáállást, amivel meggyőzhetik az ellenőrzött szervet arról, hogy nyújtson hasznos információkat;
* méltányosan ítéljenek, és ne próbáljanak információt kicsalni emberekből;
* alkalmazkodjanak a különböző személyiségekhez és körülményekhez, és a megkérdezett nyelvén kommunikáljanak;
* elfogulatlan megközelítést alkalmazzanak, a csalásgyanús esetre vonatkozó tények, ne pedig vélemények alapján;
* működjenek együtt az irányító hatóságokkal, a közreműködő szervezetekkel és az igazoló hatóságokkal, valamint a bűnüldöző szervekkel, ideértve az információcserét is.

Hasznos lehet egy képzési dokumentumcsomag összeállítása, ideértve a támogatott tevékenységi területekre vonatkozó olyan kifizetési kérelmek és igazoló dokumentumok mintáit is, amelyek figyelmeztető jelzéseket példáznak. Ez lehetővé tenné az új ellenőrök számára, hogy a képzés során tapasztalatot szerezzenek a korábbi művelet-ellenőrzések alapján.

# Más érdekelt felek képzésének elősegítése

A csalásmegelőzés és -felderítés területén tapasztalattal rendelkező ellenőrök átadhatják tudásukat az irányító vagy igazoló hatóságoknak, továbbá a strukturális és beruházási alapokkal kapcsolatos csalások elleni küzdelemben részes más érdekelt feleknek.

Következtetés

A csalás megelőzésének és felderítésének elsődleges felelőssége az irányító hatóságokat terheli[[28]](#footnote-28). Ugyanakkor a csalás elleni küzdelem sikere az irányító és igazoló hatóságok, ellenőrök és más érdekelt felek együttes erőfeszítésein múlik. A lánc minden szereplőjének be kell töltenie az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén a maga szerepét.

Az ellenőrök több szinten is jelentős szerepet játszhatnak a csalásmegelőzés és -felderítés területén. Az ellenőrök által az irányítási és kontrollrendszerek megerősítése céljából tett ajánlások a legtöbb esetben pozitív hatással vannak a csalásmegelőzésre is. Az ellenőrök kötelezettségeinek része, hogy kifejezetten ellenőrizzék a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdése c) pontjának végrehajtását (amely kimondja, hogy a tagállamoknak hatékony és arányos csalásellenes intézkedéseket kell hozniuk). Végül, de nem utolsósorban az ellenőröknek a csalás bármely gyanúját jegyezniük kell, és jelenteni azt az illetékes hatóságoknak.

Ez a kézikönyv a tagállami tapasztalatokra épül, azzal a céllal, hogy elősegítse a helyes gyakorlatok valamennyi tagállam ellenőrei közötti cseréjét. A dokumentum nem kimerítő jellegű. A kézikönyv hasznosnak bizonyulhat az irányító és igazoló hatóságok számára is annak jobb megértésében, hogy az ellenőrök miként tudják őket támogatni a csalásellenes intézkedések, politika vagy stratégia kialakításában.

Az 5. mellékletben található táblázatban foglaljuk össze azt, hogy az ellenőrök milyen kulcsfontosságú jelzéseket adhatnak a csalásmegelőzés és -felderítés területén az európai strukturális és beruházási alapokhoz kapcsolódó rendszer- vagy művelet-ellenőrzés terén.

1. melléklet – A fő uniós jogi rendelkezések az ellenőrök számára

**Költségvetési rendelet (a 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom tanácsi rendelet)**

59. cikk. – A tagállamokkal megosztott irányítás

…

(2) A tagállamok a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során meghozzák valamennyi, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges intézkedést, beleértve a jogalkotási, szabályozási és igazgatási intézkedéseket is, különösen:

a) gondoskodva arról, hogy a költségvetésből finanszírozott műveleteket szabályosan és hatékonyan, a vonatkozó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően hajtsák végre, és e célból az uniós források irányításáért és kontrolljáért felelős szerveket jelölve ki a (3) bekezdéssel összhangban, és felügyelve azokat;

b) megelőzve, felderítve és kijavítva a szabálytalanságokat és **csalást**.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a tagállamok az arányosság elvét tiszteletben tartva, valamint e cikknek és a vonatkozó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően a tranzakciók reprezentatív és/vagy kockázatalapú mintáin szükség szerint helyszíni vizsgálatokat is magukban foglaló előzetes és utólagos kontrollokat végeznek. Emellett visszafizettetik a jogosulatlanul kifizetett összegeket, és amennyiben szükséges, bírósági eljárásokat indítanak.

...

(5) A (3) bekezdés értelmében kijelölt szervek a következő pénzügyi év február 15. napjáig benyújtják a Bizottságnak a következőket:

a) az adott referencia-időszakban feladataik végrehajtása során az ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően teljesített, és a Bizottságnak **visszatérítésre benyújtott kifizetések elszámolását**. Ezek az elszámolások tartalmazzák az előfinanszírozást, és azokat az összegeket is, amelyek esetében a visszafizettetési eljárás folyamatban van vagy lezárult. Az elszámoláshoz mellékelni kell egy **vezetői nyilatkozatot**, mely azt tartalmazza, hogy a források kezeléséért felelős személyek véleménye szerint:

i. az **információ** megfelelő módon feltüntetett, teljes körű és pontos,

ii. a **kiadásokat** az eredetileg tervezett célra fordították az ágazatspecifikus szabályokban meghatározottak szerint,

iii. a bevezetett **kontrollrendszerek** szükséges mértékben garantálják a mögöttes tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét.

b) a végső ellenőrzési jelentések és kontrollok **éves összefoglalóját**, beleértve a rendszerekben azonosított hibák és gyengeségek jellegének és mértékének elemzését, valamint a megtett vagy megtenni tervezett javító intézkedéseket.

Az első bekezdés a) pontjában említett elszámolások és az első bekezdés b) pontjában említett összefoglaló mellé egy **független ellenőrző szerv véleményét** is csatolni kell, mely a **nemzetközileg elfogadott ellenőrzési standardoknak** megfelelően készült. Ez a vélemény tartalmazza, hogy az **elszámolások megbízható és valós képet** nyújtanak-e, hogy azon **kiadások**, amelyek megtérítését kérték a Bizottságtól, **jogszerűek és szabályosak-e**, valamint hogy a **kontrollrendszerek** **megfelelően működnek-e**. A vélemény tartalmazza azt is, hogy az ellenőrzési tevékenység megkérdőjelezi-e az első bekezdés a) pontjában említett **vezetői nyilatkozatban** szereplő megállapításokat.

**A 2013. december 17-i közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU rendelet**

122. cikk – Irányítási és kontrollrendszerek – a tagállamok felelőssége

…

(2) A tagállamok megakadályozzák, felderítik és orvosolják a szabálytalanságokat, és... értesítik a Bizottságot azokról a szabálytalanságokról[[29]](#footnote-29), ... és folyamatosan tájékoztatják a Bizottságot a vonatkozó igazgatási és jogi eljárások jelentős előrehaladásáról.

125. cikk – Az irányító hatóság feladatai

(4) Az operatív program pénzügyi irányításával és kontrolljával kapcsolatosan az irányító hatóság:

…

c) eredményes és arányos **csalásellenes intézkedéseket** alkalmaz figyelembe véve az azonosított kockázatokat.

127. cikk – Az audithatóság feladatai

(1) A **bejelentett kiadások** alapján az audithatóság biztosítja, hogy elvégzi az operatív program **irányítási és kontrollrendszere megfelelő működésének** és a műveletek egy megfelelő mintájának auditjait. A bejelentett kiadások auditját reprezentatív minta alapján, és főszabályként statisztikai mintavételi módszerek alapján végzi.

…

(3) Az audithatóság biztosítja, hogy az audittevékenység során figyelembe vegyék a **nemzetközileg elfogadott auditstandardokat**.

…

(5) Az audithatóság elkészíti:

a) a költségvetési rendelet **59. cikke (5) bekezdésének második albekezdése szerinti auditvéleményt**;

b) az (1) bekezdés szerint végzett auditok során tett fő megállapításokat tartalmazó **kontrolljelentést**, amelyben szerepelnek **az irányítási és kontrollrendszerekben** talált hiányosságokra vonatkozó megállapítások is, valamint a javasolt és végrehajtott korrekciós intézkedések.

Abban az esetben, ha több operatív programnak van egy közös irányítási és kontrollrendszere, az első albekezdés b) pontja szerinti információt egy jelentésbe lehet csoportosítani.

(6) A Bizottság, e cikk végrehajtása egységességének biztosítása érdekében, **végrehajtási jogi aktusokat** fogad el az auditstratégia, az auditvélemény és kontrolljelentés mintáira vonatkozóan. Ezeket a végrehajtási jogi aktusokat a 150. cikk (2) bekezdésében említett tanácsadó bizottsági eljárás keretében kell elfogadni.

(7) A Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a 149. cikkel összhangban **felhatalmazáson alapuló jogi aktust** fogadjon el, amelyben meghatározza a műveletek auditjának és a beszámolók auditjának hatókörét és tartalmát, valamint a műveleteknek az e cikk (1) bekezdésében említett mintájának kiválasztási módszertanát.

(8) A Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a 149. cikknek megfelelően **felhatalmazáson alapuló jogi aktust** fogadjon el a Bizottság tisztviselői vagy a Bizottság arra jogosult képviselői által elvégzett auditok során gyűjtött adatok felhasználására vonatkozó részletes szabályok tekintetében.

148. cikk – Az operatív programok arányos ellenőrzése

(1) Azon műveletek esetében, amelyeknél a teljes elszámolható kiadás nem haladja meg a 200 000 EUR-t az ERFA és a Kohéziós Alap esetében, valamint a 150 000 EUR-t az ESZA esetében, illetve 100 000 EUR-t az ETHA esetében, az audithatóság vagy a Bizottság csak egy auditvizsgálatot végez a művelet lezárásának számviteli évével azonos számviteli évre vonatkozó elszámolások benyújtása előtt. A többi művelet esetében az audithatóság vagy a Bizottság számviteli évenként legfeljebb egy auditvizsgálatot végez a művelet lezárásának számviteli évével azonos számviteli évre vonatkozó elszámolások benyújtása előtt. A Bizottság vagy az audithatóság egy adott évben nem végezheti el a műveletek auditját, ha az Európai Számvevőszék abban az évben már végzett auditot, feltéve, hogy az Európai Számvevőszék által e műveletek tekintetében elvégzett audit eredményeit az audithatóság vagy a Bizottság fel tudja használni feladatai teljesítéséhez.

...

(4) **Az (1) bekezdéstől eltérve**, az audithatóság és a Bizottság végezhet műveletekre irányuló auditokat, amennyiben egy kockázatértékelés vagy az Európai Számvevőszék által végzett audit alkalmával konkrét szabálytalanság vagy **visszaélés** kockázata merül fel, vagy amennyiben bizonyított, hogy az érintett operatív program irányítási és kontrollrendszer hatékony működésében súlyos hiányosságok tapasztalhatók, valamint a 140. cikk (1) bekezdésében említett időszak során. A Bizottság az audithatóság munkájának értékelése céljából felülvizsgálja az audithatóság auditnyomvonalát, vagy részt vesz az audithatóság helyszíni auditjaiban, és – amennyiben ez a nemzetközileg elfogadott auditstandardokkal összhangban szükséges ahhoz, hogy megbizonyosodjon az audithatóság hatékony működéséről – a Bizottság elvégezheti a műveletek auditját.

2. melléklet – A 7. kulcskövetelmény – Arányos csalásellenes intézkedések hatékony végrehajtása – hét értékelési feltétele

7.1. Csalásra vonatkozó kockázatelemzés elvégzése

A program végrehajtása előtt az irányító hatóságoknak értékelniük kell, mennyire valószínű, hogy az operatív programok végrehajtásának kulcsfontosságú folyamatai során csalás történik, és ez milyen hatással jár. Ezt a csalásra vonatkozó kockázatelemzést ideális esetben évente vagy kétévente meg kellene ismételni, a kockázati szintektől függően. A csalásra vonatkozó kockázatelemzés eredményeit az irányító hatóság felső vezetésének jóvá kell hagynia.

7.2. A csalásellenes intézkedéseket a csalás elleni küzdelem ciklusának négy fő eleme – megelőzés, felderítés, korrekció és büntetőeljárás – köré kell szerkeszteni.

7.3. Megfelelő és arányos, az adott helyzetre szabott megelőző intézkedések

Ezek az intézkedések arra szolgálnak, hogy elfogadható szintűre csökkentsék a csalás fennmaradó kockázatát. (Intézkedési példák: küldetésnyilatkozat, magatartási kódex, a felső vezetés kommunikációjának tónusa, a felelősségi körök leosztása, a tudatosság fokozása érdekében szervezett képzés és hozott intézkedések, adatelemzés, valamint a csalásra figyelmeztető vagy utaló jelek naprakész ismerete.)

7.4. Megfelelő intézkedések megléte és hatékony végrehajtása a figyelmeztető jelek felderítése érdekében.

7.5. Megfelelő intézkedések állnak rendelkezésre, amennyiben csalásgyanús esetet észlelnek.

Ezek az intézkedések egyértelmű mechanizmusokat biztosítanak a csalás gyanújának és az ellenőrzési hiányosságoknak a jelentésére, ami megfelelő koordinációt igényel az ellenőrző hatósággal, a tagállami illetékes nyomozó hatóságokkal, a Bizottsággal és az OLAF-fal.

7.6. Megfelelő eljárások a csalárd módon elköltött uniós pénzeszközök potenciális visszafizettetésének megfelelő nyomon követésére

7.7. Megfelelő nyomonkövetési eljárások a lehetséges vagy tényleges csalásokhoz kapcsolódó folyamatok, eljárások és ellenőrzések felülvizsgálatára

Nyomonkövetési eljárásokat kell létesíteni a lehetséges vagy tényleges csalásokhoz kapcsolódó folyamatok, eljárások és ellenőrzések felülvizsgálatára, és be kell azokat csatornázni a csalásra vonatkozó kockázatelemzés ezt követő felülvizsgálataiba.

3. melléklet – Nemzeti hatóság által kidolgozott csaláskezelési terv – példa

Alább az írországi ERFA ellenőrző hatóság által készített csaláskezelési terv példája található.

**1. Bevezetés és a csalás meghatározása**

1.1. Ezt a csaláskezelési tervet az ERFA ellenőrző hatóság alkalmazottai számára készítették eljárási útmutatóként azzal a céllal, hogy időbeni és hatékony fellépést biztosítsanak a csalás vagy a megkísérelt csalás azonosítását követően az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 62. cikkében meghatározott szabályozó funkciók teljesítése során.

1.2. A Közkiadások és reformok osztályán belüli egységként az ERFA ellenőrző hatóságot az osztály csalás iránt tanúsított zéró tolerancia elve vezérli.

1.3. Az Európai Unióról szóló szerződés az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos K.3. cikke szerint a kiadások tekintetében a „csalás” bármely szándékos cselekmény vagy mulasztás, amely a következőhöz kapcsolódik:

* *„olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,*
* *információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel;*
* *az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása."*

**2. Nemzetközi könyvvizsgálati standardok**

2.1. Az 1303/2013/EU rendelet 127. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy az audithatóság biztosítja, hogy az audittevékenység során figyelembe vegyék a nemzetközileg elfogadott auditstandardokat. A könyvvizsgáló csalással összefüggő felelőssége a pénzügyi kimutatások könyvvizsgálatánál című ISA 240 standard 4. pontja kimondja, hogy a csalás megelőzése és feltárása elsődlegesen egyaránt a gazdálkodó egység irányításával megbízott személyek és a vezetés felelőssége.

2.2. Ugyanezen ISA 8. pontja kimondja, hogy az ellenőrnek az ellenőrzés során folyamatos szakmai szkepticizmussal kell viszonyulnia a csaláshoz.

**3. Kezdeti jelentés és a csalás értékelése**

3.1. Amennyiben az ERFA ellenőrök munkájuk során meggyőződésük szerint lehetséges csalásra bukkantak, ezt azonnal jelenteniük kell felettesüknek (általában az ellenőrzés vezetőjének), aki ezt követően haladéktalanul tájékoztatja az ERFA ellenőrző hatóság vezetőjét.

3.2. Az ellenőrzés vezetője / az ERFA ellenőrző hatóság vezetője azonnal tájékoztatja a csalásról vagy csalásgyanús esetről az ellenőrzött szerv belső ellenőrzésének vezetőjét vagy a vezérigazgatót (vagy hasonló beosztású személyt).

3.3. A vonalbeli vezetés addig nem végez előzetes vizsgálatot, amíg nem jelentettek gyanús esetet az ellenőrzött szerv belső ellenőrzésének vagy vezérigazgatójának, és ezek a személyek nem javasoltak valamit. Elengedhetetlen, hogy ilyen vizsgálat ne befolyásolja az ezt követő nyomozást vagy módosítsa a bizonyítékokat.

3.4. Az ellenőrzött szervtől és e szerv saját csaláskezelési tervétől függően, a belső ellenőrzés vezetőjének vagy a vezérigazgatónak javaslatot kell tennie belső vagy külső kiinduló tényfeltárásra annak meghatározása érdekében, hogy van-e megalapozott gyanú a csalás bekövetkeztére. A tények e feltárását diszkréten és a lehető leggyorsabban kell elvégezni a gyanú felmerülését követően.

3.5. Ha az előzetes vizsgálat úgy találja, hogy nem kíséreltek meg csalást és nem is követtek el, de a belső kontroll hiányos, ezt az esetet bele kell venni a rendszer-ellenőrzési vagy a művelet-ellenőrzési jelentés ténymegállapításai közé. Ajánlást kell tenni továbbá, hogy a vezetés tekintse át kontrollrendszereit azzal a céllal, hogy biztosítsa azok megfelelő és hatékony voltát.

**4. Hivatalos jelentéstételi szakasz**

4.1. Ha az előzetes vizsgálat úgy találja, hogy csalást kíséreltek meg vagy követtek el, az ellenőrzött szerv vezetésének azt kell javasolni, hogy minden eredeti dokumentumot (ideértve az elektronikus dokumentációt is) biztos helyen őrizzenek meg a további vizsgálatra. Ennek az intézkedésnek a célja a bizonyítékvesztés megakadályozása, amely alapvető fontosságú lehet az ezt követő fegyelmi intézkedés vagy büntetőeljárás alátámasztásához.

4.2. Az ellenőrzés vezetőjének rövid feljegyzést kell készítenie az ERFA ellenőrző hatóság munkája során begyűjtött bizonyítékról, amely azonosította a csalást. Ezt a feljegyzést azonnal továbbítani kell az ellenőrzött szerv belső ellenőrzése vezetőjének / a vezérigazgatónak és a program irányító hatóságának. A feljegyzésbe bele kell foglalni a következő információkat:

* a csalásgyanús eset körülményeinek rövid leírását,
* a felfedezés módját,
* a hozzávetőleges értéket,
* az elkövetéssel gyanúsítható(k) nevét (neveit).

4.3. Ha a csalást kívülről követték el, az ERFA ellenőrző hatóságnak javasolnia kell az ellenőrzött szerv vezetőinek, hogy szükség lehet arra, hogy tájékoztassanak olyan más minisztériumokat / kormányzati szerveket, akik érdekeltek vagy érintettek lehetnek.

4.4. Az ERFA ellenőrző hatóság alkalmazottai nem tesznek további lépéseket a csalás nyomozásával vagy bármely más jogi eljárással kapcsolatosan, mivel a csalások felderítéséért a felelősség elsődlegesen a szerv irányításával megbízottakat és a vezetést terheli.

4.5. Amennyiben lehetséges és az Európai Bizottság jogszabályba foglalt jelentéstételi határidőinek betartása érdekében a műveletek ellenőrzését vagy a rendszerellenőrzést folytatni kell. Ugyanakkor az ellenőrzött szervnél bárki, akire nézve fennáll a gyanú, hogy részt vett a csalásban, nem nyújthat további támogatást az ERFA ellenőrző hatóságnak, és fel kell kérni az ellenőrzött szerv vezetését, hogy biztosítson másik tisztviselő(ke)t.

**5. A belső vizsgálat eredményei**

5.1. Az ellenőrzött szerv saját belső vizsgálata során az ERFA ellenőrző hatóságnak kapcsolatot kell tartania a belső ellenőrzés vezetőjével / a vezérigazgatóval, és biztosítania kell, hogy e személyek azonnal tájékoztatják az ERFA ellenőrző hatóságot a belső vizsgálat eredményeiről.

5.2. Amennyiben bebizonyosodik, hogy csalást követtek el, ennek részleteit röviden bele kell foglalni a rendszer-ellenőrzési vagy művelet-ellenőrzési jelentés tervezetébe, ideértve a csalás becsült kihatását a teljes elszámolható költségre / teljes közkiadásra és az ERFA társfinanszírozott részt. Az egyeztetési jelentéstételi eljárás részeként az ellenőrzött szerv vezetését felkérik a csalással kapcsolatos megállapítások észrevételezésére.

5.3. Ha az egyeztetési észrevételek megerősítik, hogy csalást követtek el, a megállapítások tervezetét formalizálni kell a rendszer-ellenőrzési vagy művelet-ellenőrzési zárójelentésben, és meg kell adni a csalás és a társfinanszírozott összeg becsült értékét. A rendszer-ellenőrzési vagy művelet-ellenőrzésizárójelentésben ajánlást kell tenni arra is, hogy a program irányító hatósága készítsen szabálytalansági jelentést az OLAF számára.

5.4. Ha a belső vizsgálat úgy találja, hogy nem kíséreltek meg és nem is követtek el csalást, de a belső kontroll hiányos volt, ezt az esetet bele kell venni a rendszer-ellenőrzési vagy a művelet-ellenőrzési jelentés ténymegállapításai közé. Ajánlást kell tenni továbbá, hogy a vezetés tekintse át a kontrollrendszereit azzal a céllal, hogy biztosítsa azok megfelelő és hatékony voltát.

**6. Kapcsolat az An Garda Síochánával (az ír rendőrséggel)**

6.1. A belső vizsgálat elvégzése előtt az ERFA ellenőrzési hatóső javaslatot tesz az ellenőrzött szerv vezetésének arra, hogy minden csalásgyanús esetről tájékoztassa az An Garda Síochánát. Ez a csalásgyanús esetek gyors és hatékony nyomozását teszi lehetővé.

**7. Más jelentések**

7.1. Ha megerősítést nyert, hogy csalást követtek el, és az érintett szerv közjogi szervezet (olyan szervezet, amely költségvetésének 50%-át állami forrásból kapja), az ERFA ellenőrző hatóság javaslatot tesz a szervezetnek, hogy a csalást jelentse be a Comptroller and Auditor Generalnak (a legfőbb ír ellenőrzési intézménynek).

7.2. Ha az ellenőrzött szerv a nemzeti stratégiai referenciakeret egyik operatív programjából kapta a csalással érintett támogatást, és a rendszerben van közreműködő szervezet, szintén javasolt, hogy a csalásról ezt a közreműködő szervezetet is tájékoztassák.

7.3. Ha az ellenőrzött szervnek van ellenőrző bizottsága, tanácsos, hogy az ellenőrző bizottságot is tájékoztassák a csalást érintő körülményekről, és kikérjék a bizottság tanácsát/jóváhagyását az ezt követő vagy fegyelmi intézkedésről.

**8. A veszteségek visszafizettetése**

8.1. Ha a csalást (az Európai Bizottságnak bejelentett kiadásra nézve) számszerűsítették, és hivatkoznak rá a rendszer-ellenőrzési vagy művelet-ellenőrzési zárójelentésben, a jelentést másolatban meg kell küldeni a program igazoló hatóságának is, ahol a csalással kapcsolatos incidenst a XI. melléklet szerinti, minden év március 31-én elkészített visszafizettetési és visszavonási kimutatásba bele kell foglalni.

8.2. A program igazoló hatósága felel azért, hogy a jelentésben szabálytalanságként szereplő, csalással érintett elszámolható költséget és közkiadást az ellenőrzött szervvel vagy programmal visszafizettetik.

8.3. A nem társfinanszírozott, ellenőrzött művelettel kapcsolatos csalásból származó veszteségeket az ERFA ellenőrző hatóság nem követi nyomon. Ezek az ellenőrzött szerv vezetésének hatáskörébe tartoznak.

**9. Nyomonkövetési intézkedések**

9.1. Bármely belső csalási vizsgálatot követően javasolt, hogy az irányító hatóság tekintse át az érintett szerv rendszereit a lehetséges rendszerkockázatok felfedése érdekében. A felülvizsgálatnak ki kell terjednie a csalási kockázatokra vonatkozó jelenlegi rendelkezések vizsgálatára annak meghatározása érdekében, hogy szükség van-e bármilyen, a kontrollokat megerősítő intézkedésre egy újabb csalás jövőbeli kockázatának csökkentése érdekében. Az ERFA ellenőrző hatóságot tájékoztatni kell bármilyen rendszerszerű hatásról.

9.2. Ha fennáll a csalások és szabálytalanságok potenciális rendszerkockázata, az ERFA ellenőrző hatóság megindítja a rendszerhibák nyomon követésére szolgáló, az irányító hatósággal egyeztetett eljárást.

**10. A médiától és másoktól érkező megkeresések kezelése**

10.1. Az ERFA ellenőrző hatóság alkalmazottai nem vitathatják meg a csalással kapcsolatos vizsgálat semmilyen részletét a médiával vagy másokkal, mivel ez súlyos mértékben veszélyeztetheti a jövőbeli fegyelmi intézkedéseket vagy büntetőeljárást.

10.2. A média csalásgyanús esettel vagy konkrét csalási ügyekkel kapcsolatos megkeresését az ellenőrzött szerv belső ellenőrzése vezetőjéhez vagy vezérigazgatójához kell továbbítani.

10.3. Az ERFA ellenőrző hatóság a csalással kapcsolatosan nem kommunikálhat semmilyen részletet a vizsgálatban hivatalosan részt nem vevő személynek.

4. melléklet – Az esb-programok műveleteinek ellenőrzése során figyelembe veendő figyelmeztető jelzések – példák

Ezeket a példákat az angol Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium biztosította.

* 1. magas teljesítmény / eredmények
  2. magas reprezentációs költségek (egy adott alkalmazott vagy több munkavállaló kiadásaira kell figyelni)
  3. adott földrajzi területen vagy egyénre vagy munkavállalók csoportjára jellemző teljesítménycsúcsok
  4. ösztönző/jutalom/bónuszprogramok a szerződéses alkalmazottak számára
  5. ösztönző kifizetések (pl. utalványok) a résztvevők számára
  6. gyenge pénzügyi kontroll a házi pénztárra, az utalványokra, a bónusz kifizetésekre és az utazási költségekre vonatkozóan
  7. nagyszámú résztvevői panasz
  8. a programban rövid időt töltő emberek magas száma, amelyet sikeres munkába állások követnek (egy bizonyos vállalkozóra és/vagy az alkalmazottak közötti összejátszás lehetőségére kell figyelni)
  9. azonos munkáltatónál való munkába állás magas száma
  10. bizonyíték kiskapukra
  11. a szerződéses munkavállalókkal kapcsolatban a munkavállalást megelőző elégtelen ellenőrzés bizonyítéka (csalással kapcsolatban büntetett előélettel rendelkező munkavállalók alkalmazásának potenciális kockázata)
  12. adott földrajzi területen vagy adott szerződéses munkavállaló(k)ra jellemző teljesítménycsúcsok
  13. kulturális aggályok, különösen ha a kultúra kockázatvállalónak tűnik és nagy célok irányítják, és ahol a kiskapukat a vezetés elnézi
  14. magas fluktuáció vagy a szerződéskezelők mozgása egyik vállalkozótól a másikhoz
  15. az információszerzés nehézsége, például mert az információ nem hozzáférhető, másik helyszínen van, a könyvelőnél van, véletlenül megsemmisítették vagy eltűnt
  16. a résztvevők aktáinak gyenge minősége, ami a megfelelés hiányosságát mutatja
  17. helyesírási hibák, pontatlan dátumok vagy hibás születési dátumok
  18. nemzeti társadalombiztosítási számok, más hivatkozások és nem megfelelő formátumú telefonszámok
  19. előre aláírt hiányos dokumentumok

* 1. a résztvevők számára általános jelentések
  2. hasonló aláírások vagy kézírás
  3. hasonló munkaadói pecsét
  4. azonosított következetlenségek vagy meg nem felelés, amelyet normaként racionalizálnak, vagy egy elfogadott kerülőút, amely szemlátomást bírja a vezetés támogatását.

**5. melléklet – Potenciális bemenetek táblázata az ellenőrök számára a rendszerellenőrzés és művelet-ellenőrzés során a csalások megelőzéséhez és felderítéséhez**

(Nem kimerítő jellegű)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Az ellenőrök szerepe** | **Csalás megelőzése** | **Csalás felderítése** |
| **Rendszerellenőrzés**  *Ellenőrző szerep*  *Tanácsadó szerep* | * a létező csalásellenes intézkedések tesztelése; * az irányító hatóság által az általa felderített csalásra adott válasz tesztelése; * figyelmeztető jelzések felállítása csalás kockázata esetén; | * csalásra utaló jelek azonosítása; |
| * nemzeti csalás elleni stratégia kidolgozásában való részvétel a tudásuk megosztásával; a meglévő jogalkotás javításával kapcsolatos tanácsadás; * meglévő tudásuk és tapasztalatuk alapján képzésben való részvétel; | * gyenge pontok vagy hiányosságok jelentése; * megfelelő ajánlások vagy korrekciós intézkedések megfogalmazása az irányító vagy igazoló hatóságok számára. |
| **Művelet-ellenőrzés**  *Ellenőrző szerep*  *Tanácsadó szerep* | * valamennyi olyan belső és külső kockázat azonosítása és értékelése, amely csalást eredményezhet; * tudásukat a csalásra utaló jelek azonosítására használják; * az irányító hatósággal és azokkal való együttműködés, akik a csalás kivizsgálásáért felelősek – információ, következtetések és észrevételek átadásával a csalásmegelőzés javítása érdekében; | * csalási kockázatokra alapozva célzott művelet-ellenőrzés bevezetése; * csalás jeleinek felderítése; * az elfogadott csaláskezelési tervben felvázolt lépések követése csalás gyanúja esetén; |
| * tapasztalatuk segítségével tudásuk terjesztése az érdekelt felek között és a csalással kapcsolatos tudatosság erősítése; * az ellenőrzések során észlelt csalárd gyakorlatok listájának összeállítása a csalással kapcsolatos tudatosság erősítése céljából; | * a gyenge pontok vagy hiányosságok jelentése az illetékes hatóság számára késedelem nélkül, vagy legalább ésszerű időn belül; * szükség esetén ajánlások összeállítása a jövőbeli csalások elkerülése érdekében. |

1. A „Csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedések” című útmutatót a közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013/EU rendelet) 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja végrehajtása érdekében a strukturális alapokért felelős főigazgatóságok dolgozták ki, EGESIF 14-0021-00, 2014. június 16. [↑](#footnote-ref-1)
2. A csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó tanácsadó bizottság [↑](#footnote-ref-2)
3. A közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013/EU rendelet) 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja. [↑](#footnote-ref-3)
4. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény meghatározza a csalás fogalmát. Mivel elfogadása óta a jogi keret megváltozott, az egyezményt jelenleg felülvizsgálják. A Bizottság javaslatot tett az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (COM(2012)363 final, 2012.7.11.). [↑](#footnote-ref-4)
5. Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298., 2012.10.26., 1. o. [↑](#footnote-ref-5)
6. Lásd a kézikönyv 1. mellékletét. [↑](#footnote-ref-6)
7. E rendelet közös rendelkezéseket állapít meg az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozóan, valamint általános rendelkezéseket állapít meg az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozóan, valamint rendelkezik az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. [↑](#footnote-ref-7)
8. Lásd a kézikönyv 1. mellékletét. [↑](#footnote-ref-8)
9. A jelentés és a független ellenőrző hatóság véleményének mintáját az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek meghatározott információk Bizottsághoz való benyújtására használt minták tekintetében való végrehajtására, valamint a kedvezményezettek és az irányító hatóságok, az igazoló hatóságok, az audithatóságok és a közreműködő szervezetek közötti információcserére vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2014. szeptember 22-i 1011/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet tartalmazza. HL L 286., 2014.09.30., 1. o. [↑](#footnote-ref-9)
10. EGESIF-XXXYY-EN [↑](#footnote-ref-10)
11. A Bizottság 2014. március 3-i 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről, HL L 138., 2014.5.13., 5–44. o. [↑](#footnote-ref-11)
12. EGESIF-14-00021-00, 2014. június 16. [↑](#footnote-ref-12)
13. Lásd a kézikönyv 1. mellékletét. [↑](#footnote-ref-13)
14. Vö. a közös rendelkezésekről szóló rendelet 127. cikk (3) bekezdés [↑](#footnote-ref-14)
15. Kivonat az 1220.A1. standardból [↑](#footnote-ref-15)
16. Lásd az 1.1. fejezetet. [↑](#footnote-ref-16)
17. A 2009. február 18-án elfogadott 09/0003/00-EN sz. COCOF-iránymutatás. [↑](#footnote-ref-17)
18. Az auditstratégiára vonatkozó iránymutató feljegyzés – EGESIF XX-EN, 4.2.3. bekezdés. [↑](#footnote-ref-18)
19. A tagállamok és programhatóságok számára készült, a kijelölési eljárásra vonatkozó iránymutató feljegyzés – EGESIF XXX-EN [↑](#footnote-ref-19)
20. Például lásd az ISA 240 1. függelékét – Példák csalási kockázati tényezőkre. [↑](#footnote-ref-20)
21. Lásd a „Csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedések” című útmutató 5.2. szakaszát, EGESIF 14-0021-00, 2014. június 16. [↑](#footnote-ref-21)
22. További példákért lásd a „Csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a hatékony és arányos csalásellenes intézkedések” című útmutató 2. mellékletét, EGESIF 14-0021-00, 2014. június 16. [↑](#footnote-ref-22)
23. A figyelmeztető jelzés lehetséges csalásra, korrupcióra stb. utal. Olyan jelzés, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy valami a szokásostól eltér, amit alaposabban ki kell vizsgálni. [↑](#footnote-ref-23)
24. ISA 200, A.18. pont [↑](#footnote-ref-24)
25. A „szakmai megítélés” fogalmát az ISA 200 határozza meg: „releváns képzés, ismeret és tapasztalat alkalmazása a könyvvizsgálati, számviteli és etikai standardokkal összefüggésben, a könyvvizsgálati megbízás körülményei között helyénvaló lépésekre vonatkozó tájékozott döntések meghozatala során”. [↑](#footnote-ref-25)
26. Pl. a 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8.-i módosított 1828/2006/EK bizottsági rendelet 4. szakasza (27–36. cikk), a 2014-2020 közötti programozási időszakra vonatkozóan pedig a közös rendelkezésekről szóló rendelet 122. cikke. [↑](#footnote-ref-26)
27. Lásd az útmutató összefoglalóját, EGESIF-14-0021-00 [↑](#footnote-ref-27)
28. Lásd a közös rendelkezésekről szóló rendelet 72. cikkének h) pontját, valamint 125. cikke (4) bekezdésének c) pontját. [↑](#footnote-ref-28)
29. A szabálytalanságok jelentésére vonatkozó, felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusok jelenleg előkészület alatt állnak. [↑](#footnote-ref-29)