

Különjelentés

Az uniós kiadásokat érintő csalások elleni küzdelem: intézkedésre van szükség

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–X
Az ellenőrzésről	I–IV
Megállapításaink	V–VIII
Ajánlásaink	IX–X
Bevezetés	01–09
A csalás meghatározása	01–03
Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme a csalással szemben	04–09
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	10–13
Észrevételek	14–128
A Bizottság nem rendelkezik kellő áttekintéssel a csalások mértékéről, jellegéről és okairól	14–49
Hiányosak a felderített csalások mértékére vonatkozó adatok	21–32
A Bizottság nem rendelkezik áttekintéssel a felderítetlen csalások mértékéről	33–37
A csalások elkövetési mintázataira és a csaláskockázatra vonatkozó bizottsági elemzés elégtelen	38–46
A Bizottság nem elemezte a csalások okait	47–49
Hiányosságok vannak a csaláskockázat kezelésével kapcsolatos bizottsági stratégiai megközelítésben	50–64
A Bizottság irányítási modellje a felelősség megosztására épül, azonban nem elégséges a csaláskockázat kezelésének felügyelete	52–57
Hiányosságok vannak a csalás elleni stratégiákban és az eredményességükre vonatkozó beszámolásban	58–64
A csalások megelőzése nem kapott elegendő figyelmet	65–88
A Bizottság nemrég vette fel a csalással kapcsolatos ellenőrzéseket a legfelsőbb szintű kiadási szabályok közé	66–70
Csak 2021-től előírás a csaláskockázat értékelése a kiadási szabályok elfogadását megelőzően	71–75
Megfelelőbben kellene felhasználni az adatokat a csalások megelőzésére	76–88

Az OLAF igazgatási vizsgálatai csak az esetek kevesebb mint felében vezettek vádemeléshez, és az érintett összegek nem egészen egyharmadát tudták visszafizettetni 89–124

A csalások vizsgálatára szolgáló jelenlegi rendszer eredendő hiányosságokkal rendelkezik 94–104

A finanszírozás közigazgatási eljárás keretében történő visszafizettetését akadályozza az elégtelen bizonyíték 105–124

Az Európai Ügyészség működésének megkezdése összehangolt erőfeszítéseket tesz szükségessé 125–128

Következtetések és ajánlások 129–142

A Bizottság nem rendelkezik kellő áttekintéssel a csalások mértékéről, jellegéről és okairól 131–134

Hiányosságok vannak a Bizottság csaláskockázat kezeléssel kapcsolatos stratégiai megközelítésében 135–136

A csalások megelőzése nem kapott elegendő figyelmet 137–140

Az OLAF közigazgatási vizsgálatai csak az esetek kevesebb mint felében vezettek vádemeléshez, és az érintett összegek nem egészen egyharmadát tudták visszafizettetni 141–142

Mellékletek

I. melléklet — Az alkalmazandó jogi szövegek kivonata

II. melléklet — A csalás kockázatának kezelésében részt vevő uniós és tagállami szervek

III. melléklet — Közelmúltbeli uniós jogalkotási kezdeményezések a csalás elleni küzdelem területén

IV. melléklet — Olyan események, amelyek bekövetkeztek a tagállamok bejelentik a nyomozás alá vont csalást a Bizottságnak

V. melléklet — Az uniós kiadások területén tett csalás elleni intézkedések végeredményeihez kapcsolódó szerepek és felelősségi körök a Bizottságon belül

VI. melléklet — Hivatkozások jegyzéke

Betűszók és rövidítések

Glosszár

Az ellenőrző csoport

Összefoglaló

Az ellenőrzésről

I A csalás olyan szándékos cselekvés vagy mulasztás, amelynek célja mások megtévesztése, és amelynek eredményeként a sértett kárt szenved, az elkövető pedig haszonhoz jut. A közpénzeket érintő csalás gyakran kapcsolódik össze a korrupcióval, amely általában olyan cselekményt vagy mulasztást jelent, amelynek során hivatali hatalommal élnek vissza vagy hivatali hatalommal való visszaélést kívánnak elérni, jogosulatlan előny szerzése céljából.

II A Bizottság és a tagállamok egyaránt felelősek az Unió pénzügyi érdekeinek a csalással és korrupcióval szembeni védelméért. Jelenleg az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Unió legfontosabb csalás elleni szerve. Részt vesz a Bizottság csalás elleni stratégiájának megtervezésében és végrehajtásában, továbbá igazgatási vizsgálatokat végez az uniós költségvetéssel szembeni csalások esetén. 2020-ban megkezdte működését az Európai Ügyészség (EPPO), amely 22 tagállamban rendelkezik hatáskörrel arra, hogy vádat emeljen az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények esetén.

III Mivel a csalás megelőzése és felderítése fontos az Unió pénzügyi irányítása szempontjából, úgy döntöttünk, hogy teljesítmény-ellenőrzést végzünk az uniós kiadások csaláskockázatának Bizottság által történő kezelését illetően. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

- a Bizottság csalás elleni stratégiáját, csalásmegelőző eszközeit és azt, hogy a Bizottság hozzáfér-e az uniós kiadásokat érintő csalás mértékére, jellegére és okaira vonatkozó megfelelő adatokhoz;
- hogy az OLAF igazgatási vizsgálatainak eredményeként sor kerül-e vádemelésre és visszafizettetésre.

IV Megvizsgáltuk továbbá az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó rendelkezéseket, és elemeztük, hogy az új szerv képes lehet-e a jelenlegi hiányosságok kezelésére.

Megállapításaink

V A Bizottság az elmúlt tíz évben intézkedéseket tett az uniós költségvetéssel szembeni csalások elleni küzdelem céljából. 2011-ben elfogadta „A Bizottság csalás elleni stratégiáját” (CAFS), és minden egyes főigazgatóság vagy azok csoportja végrehajtja saját csalás elleni

működési stratégiáját. A Bizottság emellett létrehozott egy „korai felismerési és kizárási rendszert” (EDES) és egy intézményközi testületet, amely tanácsot ad azzal kapcsolatban, hogy – más okok mellett – csalásra vagy korrupcióra hivatkozva kizárjanak-e gazdasági szereplőket az uniós finanszírozásból. A Bizottság minden évben benyújtja az Európai Parlament és a Tanács részére az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló jelentést (PIF-jelentés).

VI Ugyanakkor azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság nem rendelkezik átfogó információkkal a csalások mértékét, jellegét és okait illetően. A felderített csalásokról szóló hivatalos bizottsági statisztikák nem teljes körűek, valamint a Bizottság még nem végzett értékelést a felderítetlen csalásokra vonatkozóan. Rendelkezésre áll némi információ a különféle ágazatokban alkalmazott csalási mintázatokról és rendszerekről, azonban nem elemezték részletesen az uniós finanszírozás egyes kedvezményezettjeinek csalárd magatartása hátterében álló okokat. Ezen információk hiánya csökkenti a Bizottság stratégiai terveinek – például a 2011 óta nem frissített CAFS-nek – a gyakorlati értékét is.

VII A jelenlegi megközelítés – amelynek keretében a más forrásból kapott információk alapján az OLAF igazgatási vizsgálatot indít, és a csalás gyanújának OLAF általi vizsgálatát gyakran nemzeti szintű nyomozás követi – számos esetben túl sok időt vesz igénybe és ezáltal csökkenti a sikeres vádemelés esélyét. Ezért az OLAF-vizsgálatoknak körülbelül 45%-ában kerül sor a vélelmezett csalókkal szembeni vádemelésre. Ami a jogosulatlanul kifizetett uniós támogatás visszafizettetését illeti, a főigazgatóságok több esetben azt állapították meg, hogy az OLAF zárójelentései nem tartalmaztak elegendő információt ahhoz, hogy azok alapján kezdeményezni lehessen a jogosulatlanul kifizetett források visszafizettetését. Ezekben az esetben a főigazgatóságok – saját maguk vagy alvállalkozóik útján – további lépéseket tesznek annak eldöntéséhez, hogy lehetséges-e az OLAF által javasolt összeg visszafizettetése, vagy saját ellenőrzéseik során szerzett bizonyítékokra kell támaszkodniuk.

VIII Véleményünk szerint az Európai Ügyészség (amelyben 22 tagállam vesz majd részt) létrehozása a megfelelő irányban tett lépés, ám a jelenlegi szabályozás számos kockázattal jár. Ezek közül valószínűleg a legsúlyosabb az elsősorban az Európai Ügyészség joghatósága keretében a tagállamok nyomozóira háruló felderítésekhez és vizsgálatokhoz kapcsolódik. A szabályozás nem hoz létre olyan mechanizmust, amely révén az Európai Ügyészség (vagy bármely más uniós szerv) a tagállami hatóságokat arra ösztönözhetné, hogy rendeljenek forrásokat az uniós kiadásokat érintő csalások kivizsgálásához szükséges proaktív munkához vagy a delegált ügyészek által kezelt esetekhez. A másik kockázat az, hogy az Európai Ügyészségen belül működő tanácsok tevékenységéhez szükséges széles körű belső egyeztetések és a dokumentumok fordítása miatt végül túl hosszú idő telik el a büntetőeljárások szempontjából, ahol pedig nagyon gyakran az idő a legszűkebb erőforrás.

Ajánlásaink

IX A fenti észrevételek alapján úgy véljük, hogy az Unióban fokozottabb ösztönzésre és vezetői szerepvállalásra van szükség ahhoz, hogy az uniós kiadásokat érintő csalással szemben ténylegesen fel lehessen lépni. Ezért véleményünk szerint a Bizottságnak a tagállamokkal együttműködésben egyértelműen fokoznia kell az uniós kiadásokat érintő csalással szembeni küzdelmet.

X A Bizottság:

1. ajánlás: hozzon létre a csalások bejelentésére szolgáló megbízható rendszert, amely információkat szolgáltat a csalás mértékéről, jellegéről és alapvető okairól;

2. ajánlás: a csalás elleni küzdelem eredményesebb koordinálása érdekében a csalások megelőzése és felderítése terén viselt testületi felelősség keretében biztosítsa, hogy a stratégiai csaláskockázat-kezelés és a csalásmegelőzés kifejezetten tartozzon bele egy európai biztos portfóliójába, továbbá fogadjon el a csaláskockázatok átfogó elemzésén alapuló új, átfogó csalás elleni stratégiát.

3. ajánlás: fokozza csalásmegelőző tevékenységeit. Ennek érdekében a Bizottság:

- gondoskodjon arról, hogy a főigazgatóságok a közvetlen és közvetett irányítás alatt álló kiadási területeken egyaránt alkalmazzák a korai felismerési és kizárási rendszert, és kérje fel a tagállamokat arra, hogy azonosítsák és jelöljék meg a csalárd gazdasági szereplőket és a hozzájuk kapcsolódó magánszemélyeket;
- kérje fel valamennyi tagállamot az ARACHNE adatbázis aktív használatára az uniós alapok csalárd és szabálytalan felhasználásának megakadályozása érdekében.

4. ajánlás: az Európai Ügyézség létrehozásának fényében vizsgálja felül az OLAF feladatait és felelősségi köreit az uniós kiadásokat érintő csalások elleni küzdelemben. A Bizottság különösen olyan intézkedésekre tegyen javaslatot az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyek az OLAF-nak stratégiai és felügyeleti szerepet biztosítanak a csalással szembeni uniós fellépés terén.

Bevezetés

A csalás meghatározása

01 A csalás¹ általában olyan szándékos cselekvés vagy mulasztás, amelynek célja mások megtévesztése, és amelynek eredményeként a sértett kárt szenved, az elkövető pedig haszonhoz jut. Ha egy támogatás kedvezményezettje például megkísérli szándékosan megtéveszteni a támogatásnyújtót, hogy indokolatlanul magas kiadásra kapjon finanszírozást, akkor csalásról van szó.

02 A közpénzeket érintő csalás néha a korrupcióval is összekapcsolódik^{2,3}, amely hagyományosan olyan cselekményt vagy mulasztást jelent, amelynek során jogosulatlan előny szerzése céljából hivatali hatalommal élnek vissza vagy másokat arra ösztönöznek. Ha egy támogatás kedvezményezettje például megveszteget egy tisztviselőt, hogy az utóbbi indokolatlanul magas kiadást fogadjon el, akkor csalást és korrupciót is elkövet.

03 A szabálytalanság⁴ a csalásnál tágabb fogalom. Olyan jogsértést jelent, amelynek eredményeként az uniós költségvetés kárt szenved vagy szenvedne. Ha ilyen jogsértést szándékosan követnek el, akkor csalásról van szó. Tehát a csalást más szabálytalanságoktól az elkövető rosszhiszemű szándéka különbözteti meg.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme a csalással szemben

04 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikke képezi az Unió pénzügyi érdekei csalással, korrupcióval és más jogellenes tevékenységekkel szembeni védelmének jogalapját (**I. melléklet**).

¹ Lásd: az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv (PIF-irányelv) 3. cikkében szereplő jogi fogalom meghatározás.

² Lásd: a PIF-irányelv (8) preambulumbekzdése.

³ Lásd: az (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv (PIF-irányelv) 4. cikkében szereplő jogi fogalom meghatározás.

⁴ A 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 1. cikkének (2) bekezdése.

05 Az Európai Bizottságnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy észszerű bizonyosságot nyújthasson arra vonatkozóan, hogy az uniós költségvetés felhasználását érintő szabálytalanságokat (a csalást is ideértve) megakadályozzák, felderítik és korrigálják⁵. A Bizottság a megosztott irányítás, pl. a kohéziós és mezőgazdasági kiadások területén a tagállamokkal közös felelősséggel bír.

06 Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalások ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv (PIF-irányelv)⁶ harmonizált fogalommeghatározást ad az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekre, valamint meghatározza ilyen esetekben a szankciókat és az elévülési időt. Az irányelvet 2017. július 5-én fogadták el. Az irányelvet a tagállamoknak 2019 júliusáig kell átültetniük nemzeti jogukba⁷.

07 Az uniós költségvetést érintő csalások kockázatának kezelésével sokan foglalkoznak, úgy uniós, mint tagállami szinten (**II. melléklet**). Ezek közül a legfontosabbak:

- Az **Európai Csalás Elleni Hivatal** (amely **OLAF**-ként ismert az „Office européen de lutte antifraude” francia elnevezés rövidítése alapján) jelenleg az Unió legfontosabb csalás elleni szerve. Részt vesz a Bizottság csalás elleni stratégiájának kidolgozásában és végrehajtásában. Ez az egyetlen olyan szerv, amely uniós szintű független vizsgálati hatáskörrel rendelkezik⁸.
- Az uniós költségvetés különféle területein a **bizottsági főigazgatóságok és végrehajtó ügynökségek** feladata az eredményes csaláskockázat-kezelő rendszerek létrehozása.
- Megosztott irányítás keretében a **tagállami programhatóságok** kötelesek megfelelő csalás elleni keretet létrehozni. A nyomozás és a vádhatósági eljárás szintén teljesen a **nemzeti igazságügyi hatóságok** feladata.

⁵ Lásd: az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (költségvetési rendelet) 32. cikke.

⁶ Lásd: a PIF-irányelv 3. cikke.

⁷ Lásd: a PIF-irányelv 17. cikke.

⁸ Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikkének (2) bekezdése.

- o 2017 októberében húsz tagállam⁹ úgy határozott, hogy létrehozza az **Európai Ügyészséget (EPPO)**. Az Európai Ügyészség munkájában jelenleg 22 tagállam vesz részt. Ez az uniós szerv rendelkezik majd hatáskörrel az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények kivizsgálására és az ezek kapcsán történő vádemelésre. Az Európai Ügyészségről szóló rendelet¹⁰ 120. cikkének (2) bekezdése értelmében ez a szerv leghamarabb a rendelet hatálybalépését követően három évvel, vagyis csak 2020 vége után kezdi meg működését.

08 Az Európai Számvevőszék az Unió független ellenőre. Azt vizsgáljuk, hogy valamennyi bevétel beérkezése és valamennyi kiadás kifizetése jogszerű és szabályos módon történt-e, illetve a pénzgazdálkodás hatékony és eredményes volt-e. Ha munkánk során csalás gyanús esetet tárunk fel, az ilyen esetekről előzetes elemzés és adott esetben vizsgálat céljából jelentést teszünk az OLAF-nak¹¹.

09 Végül pedig az EUMSZ 325. cikkének (4) bekezdése értelmében konzultációt kell folytatni a Számvevőszékkel a jogalkotó által az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalások megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem terén meghozandó intézkedésekről. A Bizottság az elmúlt évek során számos olyan jogalkotási javaslatot tett közzé, amely ezen ellenőrzés tárgyához kapcsolódik (**III. melléklet**). A szóban forgó javaslatok közül néhányról véleményt tettünk közzé¹².

⁹ Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Ciprus, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia. Hollandia és Málta 2018 folyamán csatlakozott az Európai Ügyészséghez.

¹⁰ A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.

¹¹ Lásd: 2016. évi éves jelentésünk 1.35–1.36. bekezdése.

¹² Lásd: az Európai Számvevőszék 1/2018. sz. véleménye a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról; az Európai Számvevőszék 9/2018. sz. véleménye a csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról; az Európai Számvevőszék 9/2018. sz. véleménye a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek (OLAF-rendelet) az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az OLAF vizsgálatainak hatékonysága tekintetében történő módosításáról.

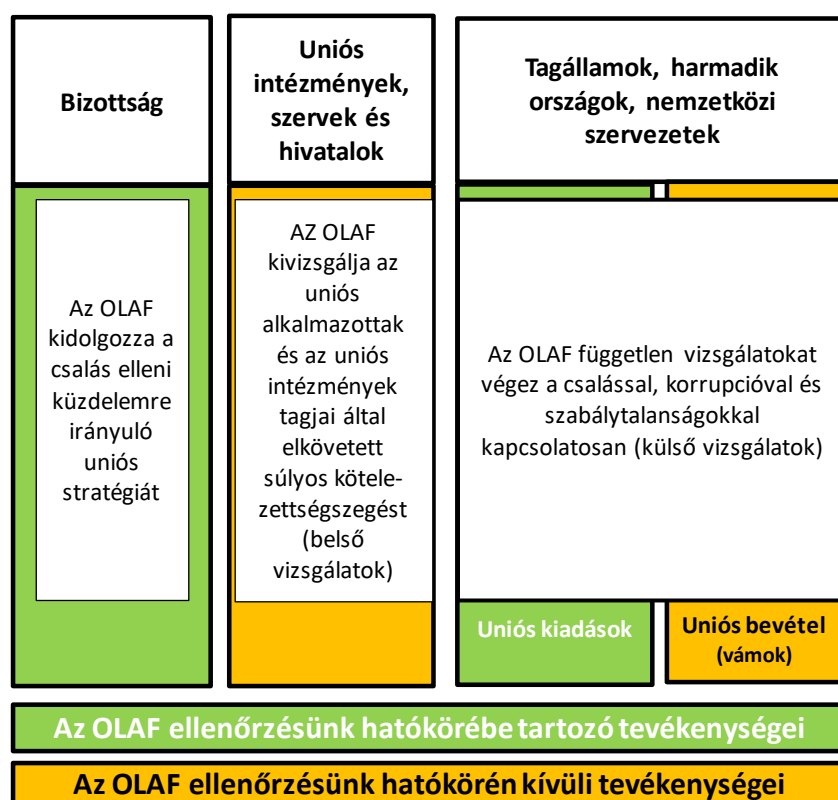
Az ellenőrzés hatóköre és módszere

10 Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a Bizottság megfelelően kezeli-e az uniós kiadásokat érintő csalások kockázatát. Elsősorban azt vizsgáltuk, hogy:

- a Bizottság megfelelően értékeli-e az uniós kiadásokat érintő csalások mértékét, jellegét és okait;
- a Bizottság eredményes stratégiai kerettel rendelkezik-e a csalás kockázatának kezelésére;
- a Bizottság kellő mértékben összpontosít-e a csalások megelőzésére;
- az OLAF igazgatási vizsgálatainak eredményeként sor került-e vádemelésre és visszafizettetésre.

1. ábra. Ellenőrzésünk hatóköre az OLAF tekintetében

Az OLAF megbízatása és ellenőrzésünk hatóköre



Forrás: Európai Számvevőszék.

11 Megvizsgáltuk továbbá, hogy az Európai Ügyészség valószínűsíthetően kezelni fogja-e az uniós kiadásokat érintő csalásokkal szembeni küzdelem jelenlegi keretében általunk meghatározott hiányosságokat.

12 Ellenőrzésünk pusztán az uniós kiadásokat érintő csalásra összpontosított. Minden jelentős uniós kiadási területtel (mezőgazdaság, kohézió, kutatás és külső tevékenységek) foglalkoztunk. Elsősorban a Bizottság felderített csalások megelőzésére és az arra való reagálásra irányuló intézkedéseivel foglalkoztunk. Nem vizsgáltuk az OLAF uniós bevételekkel kapcsolatos vizsgálatait. Ami az OLAF külső vizsgálatait illeti, a pénzügyi és igazságügyi ajánlásokra összpontosítottunk, mivel ezek jelentik az OLAF két legfontosabb dokumentumtípusát¹³. Az ellenőrzés nem érintette a tisztviselők és más uniós alkalmazottak, intézmények vagy szervek tagjai, illetve hivatalok vagy ügynökségek vezetői ellen indult belső vizsgálatokat sem.

13 Az észrevételeinket megalapozó bizonyítékokat a következő forrásokból szereztük:

- a) a vonatkozó dokumentumok (bizottsági és OLAF-dokumentumok, számvevőszéki jelentések, releváns tanulmányok és kutatások) és adatbázisok (pl. IMS és Arachne) elemzése;
- b) interjúk az OLAF tisztviselőivel és a kiadásokat végrehajtó hét főigazgatóság (DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO, DG RTD, DG DEVCO, DG CNECT és DG HOME) tisztviselőivel, valamint azokkal a főigazgatóságokkal és más belső szolgálatokkal, amelyek fontos szerepet játszanak abban, hogy a Bizottság áttekinthesse a csaláskockázat-kezelést (az OLAF Felügyelő Bizottsága, főtitkárság, DG BUDG és IAS);
- c) interjúk a Bizottságon kívüli szervekkel, például az Europollal és az Eurojusttal;
- d) látogatások négy tagállam (Bulgária, Németországban Berlin és Brandenburg, Olaszországban Róma és Perugia, valamint Lengyelország) csalásellenes koordinációs szolgálatainál (az OLAF Koordinációs Irodái), ügyészségi hivatalainál és érintett minisztériumainál;
- e) 28 tagállam legfőbb ellenőrző intézményeinek megküldött felmérés, amelyre 23 válasz érkezett; az Europoll által ezen ellenőrzés keretében 28 nemzeti kapcsolattartónak megküldött felmérés, amelyre 13 válasz érkezett;

¹³ A Bizottság csalásmegelőzési intézkedései keretében az OLAF közigazgatási ajánlásaival is foglalkoztunk.

- f) 15 szakértő (kriminológusok, jog- és társadalomtudósok, ügyészek) észrevételei, akik az ellenőrzés folyamán mindvégig hozzászólásokkal és tanáccsal szolgáltak, és véleményezték előzetes megállapításainkat.

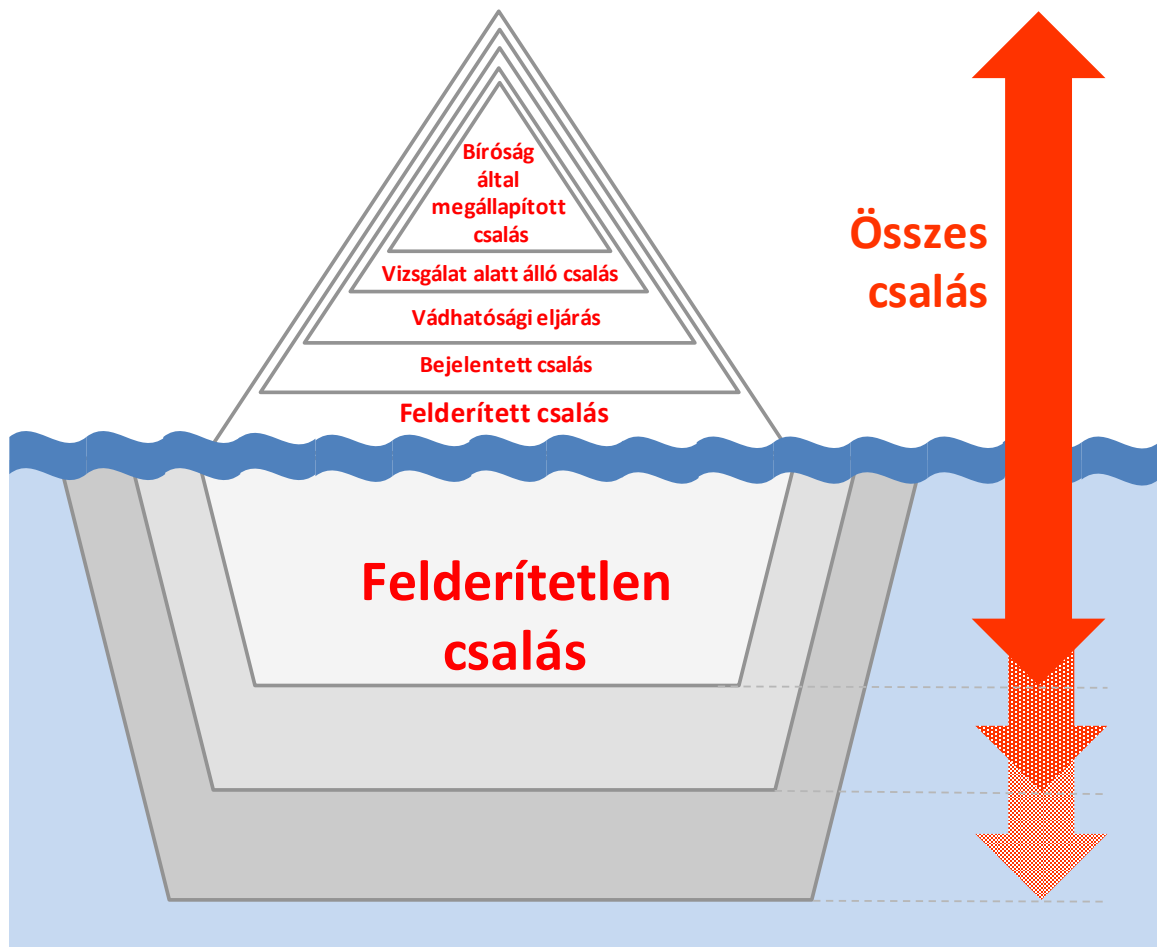
Észrevételek

A Bizottság nem rendelkezik kellő áttekintéssel a csalások mértékéről, jellegéről és okairól

14 A csalás mérése az első lépés a csalással szembeni küzdelem megfelelően megtervezett és végrehajtott megközelítésében. Ha nem állnak rendelkezésünkre megfelelő alapvető adatok a csalásokról, nehezebb az azok megelőzését, illetve feltárását célzó intézkedések megtervezése és nyomon követése.

15 A szervezeti szinten kezelt alapokat, például az uniós forrásokat érintő csalás rejtett bűncselekmény, vagyis kifejezetten e célból végzett előzetes és utólagos ellenőrzések nélkül nem kerül napvilágra. Mivel ilyen ellenőrzéseket nem lehet mindenre kiterjedően végrehajtani, és ezek nem mindig produktívak, egyes esetek rejtve maradhatnak. Ráadásul a szervezeti szinten kezelt alapokat érintő csalásnak nincsenek egyéni sértettjei, akik az ilyen bűncselekményt bejelenthetnék és az érintett hatóságok tudomására hozhatnák. A **2. ábra** a felderítetlen csalásokat, valamint a csalásgyanús esetek felderítése és a csalások bíróság által történő megállapítása közötti szakaszokat ismerteti.

2. ábra. A csalás szintjei

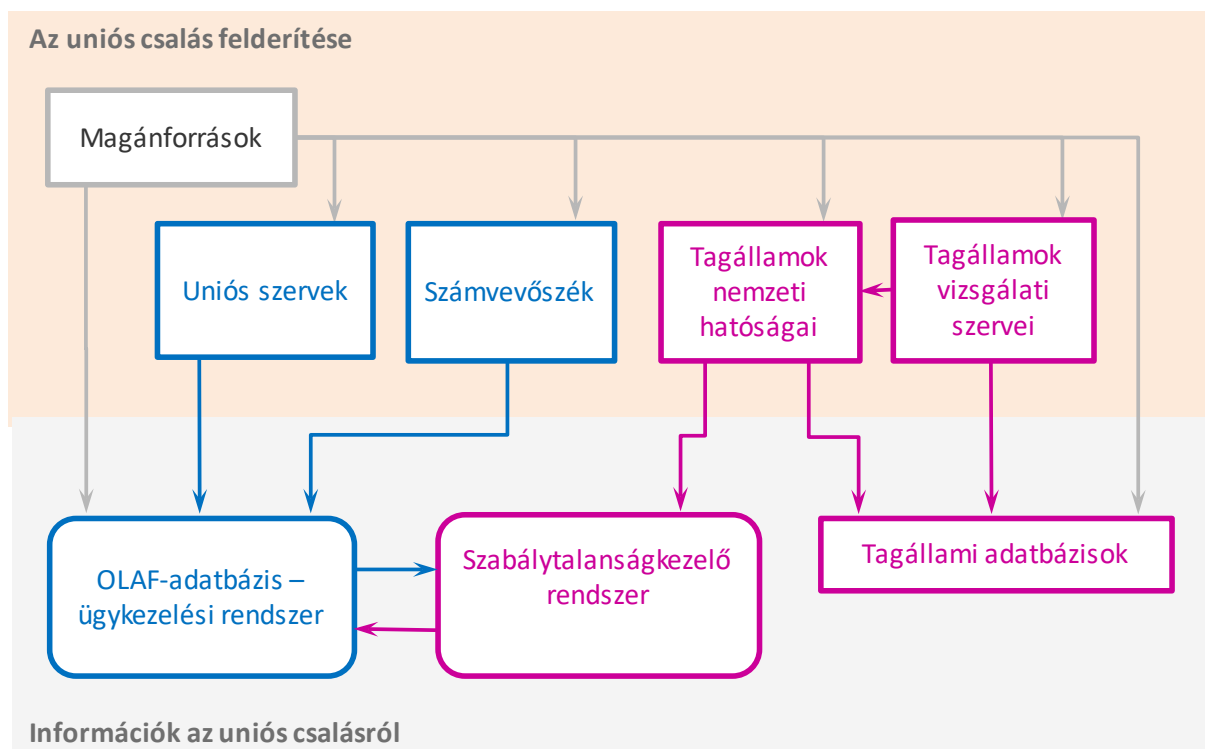


Forrás: Európai Számvevőszék.

16 A csalás jelenségét annak rejtett jellege miatt pusztán a bejelentett és kivizsgált esetekre vonatkozó hivatalos statisztikák alapján nem lehet megbecsülni. A szociológiai kutatás módszerei további hasznos betekintést nyújthatnak a probléma mértékébe és jellegébe.

17 Az uniós kiadások vonatkozásában felderített csalások mértékével kapcsolatos információkat három különböző adatbázisban tartják nyilván (**3. ábra**).

3. ábra. A felderített csalásokra vonatkozó információk



Forrás: Európai Számvevőszék.

18 Az OLAF – az Unió legfontosabb csalás elleni szerve – feladata az uniós kiadásokat érintő csalásokra vonatkozó statisztikák és információk összegyűjtése és összeállítása a Bizottság nevében. A tagállamok és a tagjelölt országok jogszabály¹⁴ szerint kötelesek az OLAF mint bizottsági szolgálat számára bejelenteni minden jelentős szabálytalanságot, amelyet az uniós bevételek (hagyományos saját források) és kiadások (kohéziós, mezőgazdasági és előcsatlakozási alapok) terén felderítettek. Kötelesek továbbá bejelenteni, hogy e szabálytalanságok miatt nemzeti szinten indult-e közigazgatási vagy bírósági eljárás annak megállapítása érdekében, hogy szándékos magatartásról volt szó (csalás gyanúja), vagy pedig hogy a csalást jogerős bírósági határozat megállapította-e (megállapított csalás). Tehát a tagállamoknak és a tagjelölt országoknak először nyilvántartásba kell venniük a szabálytalanságot, majd jelezniük kell, hogy a szabálytalanság csalárd (vélelmezett vagy megállapított csalás) vagy nem csalárd jellegű. Erre a kiadásokkal kapcsolatos beszámolásra a „szabálytalanságkezelő rendszer” (IMS) elnevezésű informatikai rendszerben kerül sor,

¹⁴ Az érintett rendelkezések az 1303/2013/EU rendelet 122. cikkének (2) bekezdése; az 1306/2013/EU rendelet 50. cikkének (1) bekezdése; a 223/2014/EU rendelet 30. cikkének (2) bekezdése; az 514/2014/EU rendelet 5. cikkének (5) bekezdése; az 1309/2013/EU rendelet 21. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

amelyet az OLAF kezel. A bevételekkel kapcsolatos beszámolás a DG BUDG által kezelt OWNRES rendszeren keresztül történik.

19 Az OLAF saját esetkezelő rendszert is működtet, amely információkat ad az uniós forrásokat érintő csalásokkal, korrupcióval és súlyos szabálytalanságokkal kapcsolatos lezárt és folyamatban lévő vizsgálatokról. A tagállami hatóságoknak szintén megvannak a saját adatbázisai az olyan csalásgyanús esetek nyilvántartására, amelyek az Unió pénzügyi érdekeit vagy saját nemzeti költségvetésüket érintik.

20 Ebben a szakaszban a Bizottság által a felderített és a felderítetlen csalások mértékére vonatkozóan felhasznált információk minőségét, valamint a Bizottság által a legjellemzőbb csalási mintázatoknak és rendszereknek, a csalás okainak és az uniós csalók profiljának a meghatározása céljából végzett elemzés típusát vizsgáljuk. Értékeljük továbbá, hogy a Bizottság hogyan használja fel ezeket az információkat a csaláskockázat értékelésében.

Hiányosak a felderített csalások mértékére vonatkozó adatok

21 A Bizottság minden évben az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló jelentésben (az úgynevezett PIF-jelentés) teszi közzé a felderített csalások értékét, a háttérelmzésekkel együtt¹⁵. E jelentés szerint 2017-ben az uniós kiadásokat érintő felderített csalások teljes összege 390,7 millió EUR volt, vagyis az uniós költségvetést terhelő összes kifizetés 0,29%-a (**4. ábra**).

4. ábra. Uniós kiadások: felderített csalások kiadási területek szerint (2017)

Unió kiadási terület	Bizottsági adatok és a tagállamok és a tagjelölt országok jelentései szerint (millió EUR)	A kifizetések %-ában
Kohézió és halászat*	320*	0,94%*
Természeti erőforrások	60	0,11%
Közvetlen kiadások	7	0,04%
Előcsatlakozás	3	0,18%
Összesen	308	0,29%*

*A teljes mértékben többéves programokon alapuló kohézió és halászat kiadási területekre vonatkozóan a Bizottság a teljes programozási időszakra kiterjedő adatok áttekintését javasolja az éves változások

¹⁵ Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem, 2017. évi éves jelentés, COM(2018) 553 final.

figyelembevétele helyett. A teljes 2007–2013-as programozási ciklus esetében a felderített csalások összege a kifizetések 0,44%-át teszi ki.

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2017. évi PIF-jelentés (14., 22., 24. és 25. oldal) és „A 2017-re vonatkozóan bejelentett szabálytalanságok statisztikai értékelésének módszertana” című SWD(2018) 386 final bizottsági szolgálati munkadokumentum (47., 66., 102., 103. és 106. oldal) alapján.

22 A Bizottság annak érdekében, hogy kiszámítsa a felderített csalásra vonatkozó szóban forgó számadatokat, saját adataira hagyatkozik azokban az esetekben, amikor közvetlenül kezeli a kiadásokat, illetve az OLAF-hoz a tagállamok és a tagjelölt országok által az IMS-ben megküldött adatokat használja olyan esetekben, amikor megosztott irányítás szerinti kiadásról van szó.

23 A következő bekezdésekben ismertetett ellenőrzési eredményeink alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy ezek a számadatok nem adnak teljes képet az uniós kiadásokat érintő felderített csalások mértékéről. Ez a megállapítás a megosztott irányítás és más irányítási módok esetében egyaránt érvényes.

24 A megosztott irányítás esetében a Bizottság álláspontja az, hogy a bejelentés elmulasztásából adódó fő probléma az olyan esetekhez kapcsolódik, amelyekkel kapcsolatban ügyészégi nyomozás zajlik, és amelyekről az adott program végrehajtásáért felelős hatóságoknak nincs tudomása¹⁶. Mindenesetre a következő további okokat állapítottuk meg azt illetően, hogy a bejelentések miért nem tükrözik a csalások tényleges mértékét:

- o a tagállami hatóságok nem jelentenek be az OLAF által vizsgált minden esetet. Az általunk ellenőrzött 20 OLAF-ügy közül a tagállami hatóságok megállapításunk szerint csak hármat rögzítettek az IMS rendszerben;
- o csalás az operatív program végrehajtásában a projektek kiválasztásában vagy a nyilvános pályázati eljárásban érintett közreműködő állami szervek tevékenységei során is előfordulhat:
 - o az uniós jogszabályok¹⁷ nem írják elő, hogy a tagállami hatóságoknak bejelentést kell tenniük a csalással érintett vagy nem érintett ügyekről olyan esetekben,

¹⁶ Az SWD(2016) 237 final bizottsági munkadokumentum 2.4. bekezdése mutatja be a bejelentett szabálytalanságok elemzése során alkalmazott módszertani feltevéseket.

¹⁷ Lásd: az Európai Községek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 1. cikkének (2) bekezdése és 7. cikke; az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének (37) bekezdése a 223/2014/EU rendelet 2. cikkének (17) bekezdésével összefüggésben; az (EU) 2015/1971 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (3)

amikor az állami szervek állami hatóság hatáskörét gyakorolják és nem gazdasági szereplőként járnak el. A ténylegesnél alacsonyabb adatok bejelentésével kapcsolatos problémákat tártunk fel olyan esetekben, amikor állami szervek járnak el gazdasági szereplőként;

- o amennyiben a projektek kiválasztása során csalárd vagy nem csalárd szabálytalanságot észlelnek még a finanszírozás odaítélése előtt, nem minden esetben azonosítható oly módon a szóban forgó szabálytalan vagy csalárd projekt, hogy a szükséges adatokat be lehessen vinni az IMS rendszerbe. Két tagállamban talákoztunk ilyen esettel.
- o Az uniós jog előírásai szerint a tagállamok – adminisztrációs terheik csökkentése érdekében – csak a 10 000 eurós összeghatárt meghaladó uniós forrást érintő csalárd vagy nem csalárd szabálytalanságokat kötelesek bejelenteni¹⁸. A mezőgazdaság és az Európai Szociális Alap esetében nagyon sok 10 000 eurós küszöb alatti kifizetésre kerül sor, ezért a beszámolási küszöböt el nem érő, így be nem jelentett, potenciálisan csalással érintett kifizetések száma is igen nagy lehet. Ellenőrzésünk során egy olyan tagállamot találtunk, ahol az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap tekintetében az IMS-ben bejelentett szabálytalanságok a tagállam által e két alap esetében felderített valamennyi szabálytalanságnak csak elenyésző hányadát (7%) tették ki. Másrészt viszont a 7%-nyi bejelentett szabálytalanság nagy részét (60%) a tagállam csalásgyanús esetnek minősítette.

25 A Bizottság több iránymutatást is közzétett¹⁹ a szabálytalanságok bejelentéséről és ezek csalásgyanús esetként történő megjelöléséről. A tagállamok általi beszámolás ennek ellenére sem egységes. Ennek elsősorban az az oka, hogy eltérően értelmezik a „csalás gyanúja” és az „első közigazgatási vagy bírósági ténymegállapítás” fogalmát²⁰. Ezek a

preambulumbekezdése; az (EU) 2015/1973 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (3) preambulumbekzdése.

¹⁸ Az (EU) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 és 2015/1973 felhatalmazáson alapuló rendeletek 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

¹⁹ Kézikönyv a szabálytalanságok bejelentési kötelezettségéről, COCOLAF/23–05–17/8.2/EN; az (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971 és az (EU) 2015/1973 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletek 2. cikkének b) pontja.

²⁰ Az (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971, (EU) 2015/1972 és az (EU) 2015/1973 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletek 2. cikkének b) pontja tartalmazza az „első közigazgatási vagy bírósági ténymegállapítás” fogalommeghatározását. Ezeket a felhatalmazáson alapuló rendeleteket a

fogalmak fontosak annak pontos meghatározásakor, hogy egy szabálytalanságot csalárdnak kell-e megjelölni (csalás gyanúja). A **4. mellékletben** található táblázat szerint egyes tagállamok csak jogerős bírósági határozatot követően minősítenek csalás gyanús esetnek egy szabálytalanságot, míg mások ezt már az eljárás jóval korábbi szakaszában megteszik.

26 Hogy nagyobb hangsúlyt fektessen a csalások felderítésére és bejelentésére, az OLAF 2015-ben két új mutatót vezetett be: a „csalásfelderítési arány” (FDR) az egy tagállamban felderített, vélelmezett vagy megállapított csalások értéke az adott országban adott időszakban teljesített valamennyi kifizetés százalékában, a „csalás gyakorisági szintje” (FFL) pedig az egy tagállamban felderített, vélelmezett vagy megállapított csalások száma az adott országban adott időszakban észlelt összes szabálytalanság számának százalékában. Hasonló mutatót hoztak létre a nem csalárd szabálytalanságok esetében („szabálytalanságfelderítési arány” vagy IDR, valamint a „szabálytalanság gyakorisági szintje” vagy IFL). Az **5. ábra** az egyes tagállamok FDR-jére és IDR-jére vonatkozó információkat tartalmazza a kohézió területén a 2007 és 2013 közötti időszakban.

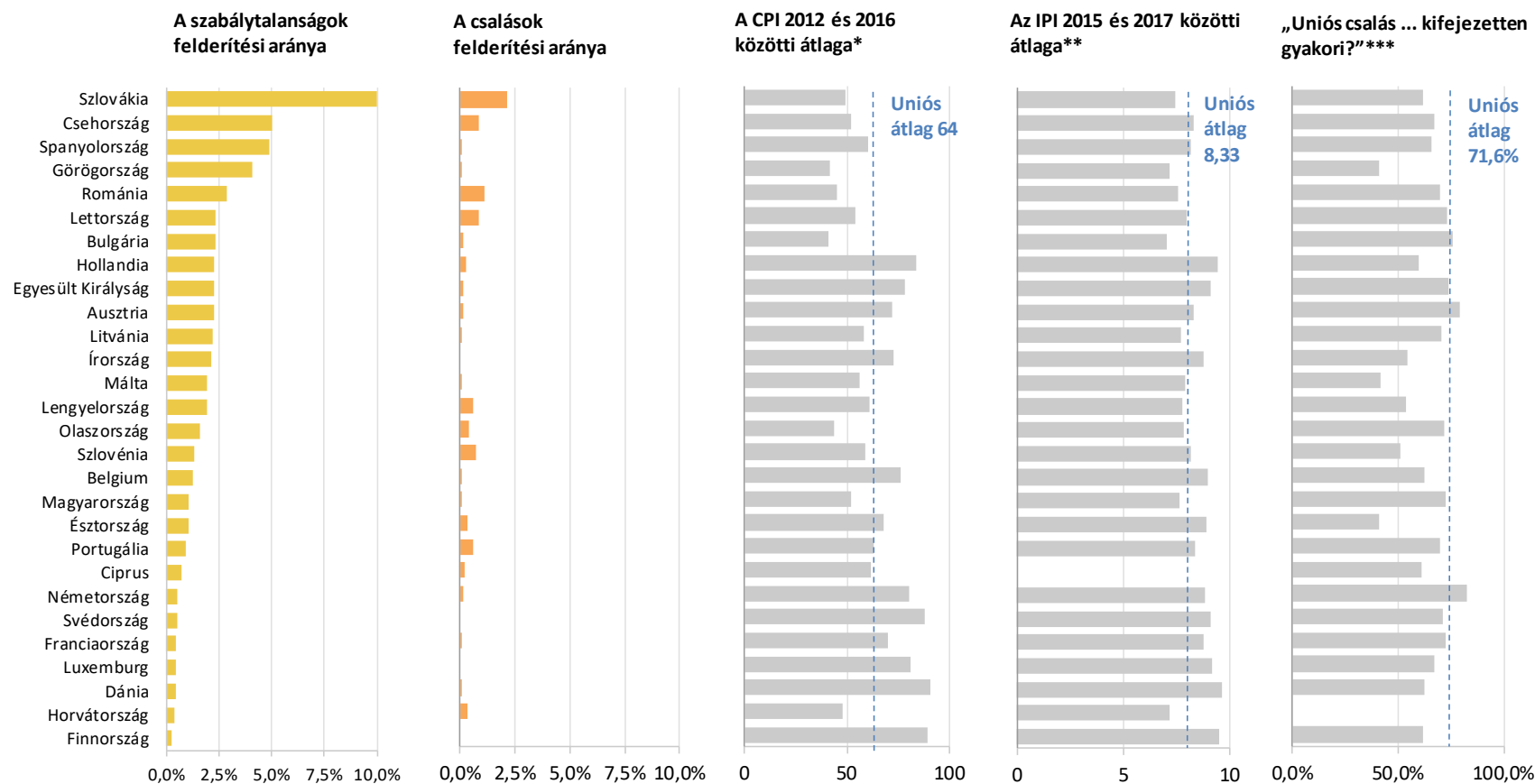
27 E mutatók szerint jelentős aránytalanságok mutatkoznak a tagállamok által felderített és bejelentett szabálytalanságok és csalások szintjét (az esetek értéke és száma) illetően. Tíz tagállam például tíznél kevesebb csalás gyanús esetet jelentett be a teljes 2007 és 2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan, és tizenkét tagállam 0,1% alatti csalásfelderítési aránnyal rendelkezett. Nyolc tagállam az összes bejelentett szabálytalanság több mint 10%-át minősítette csalás gyanús esetnek, míg 14 másik tagállam esetében ez az arány az 5%-ot sem érte el.

28 A Bizottság szerint a tagállamok között a csalásokkal és szabálytalanságokkal kapcsolatos beszámolásban megfigyelhető jelentős különbségek inkább a csalás elleni nemzeti rendszerek kialakításának, mintsem pusztán a nem harmonizált jelentéstételnek tulajdoníthatók. A Bizottság nem bocsátott rendelkezésünkre részletesebb elemzést e különbségek mögöttes okairól.

29 A beszámolással vagy a felderítéssel kapcsolatos problémákra utal az is, hogy a bejelentett csalásfelderítési arányokra vonatkozó hivatalos statisztikák és a korrupciókockázati mutatók eredményei között elégtelen korreláció mutatkozik (**5. ábra**); néhány, a Transparency International korrupcióérzékelési indexében (CPI) vagy állami feddhetetlenségi indexében (IPI) alacsony pontszámot elérő és ezért kevésbé átláthatónak minősülő ország nagyon kevés, sőt akár nulla csalást jelentett be.

vonatkozó jogalap, köztük a közös rendelkezésekről szóló rendelt (122. cikk) által átruházott hatáskörök alapján fogadják el.

5. ábra. A szabálytalanságok és csalások felderítésének aránya tagállamonként a CPI, az IPI és az Eurobarométer eredményei tükrében



* A Transparency International **korruptióérzékelési indexe (CPI)** az országokat a korruptió érzékelt szintje szerint rangsorolja, szakértői értékelések és közvélemény-kutatások alapján. A rangsor 100 (nagyon tiszta) és 0 (nagyon korrupt) közötti értékeket tartalmaz.

** Az **állami feddhetetlenség indexe (IPI)** összetett index, amely hat alkotóelemből áll: bírósági függetlenség, közigazgatási teher, a kereskedelem nyitottsága, a költségvetés átláthatósága, e-polgárság és sajtószabadság. Célja az, hogy objektív és átfogó képet adjon a korruptió ellenőrzésének helyzetéről 109 országban. A rangsor 1 (a korruptió ellenőrzése alacsony) és 10 (a korruptió ellenőrzése magas) közötti értékeket tartalmaz.

*** A **2015. évi Eurobarométer** az uniós polgárok véleményét méri. 1_B. kérdés Az uniós költségvetés csalásmentesítése: A probléma kifejezetten gyakori?

30 A Bizottság nem végez átfogó ellenőrzést az IMS-ben bejelentett adatok minőségére vonatkozóan, és nem kéri fel a tagállami hatóságokat arra, hogy bizonyossággal szolgáljanak a bejelentett adatok megbízhatóságát illetően. A rendszerellenőrzések keretében részleges ellenőrzéseket végeznek a beszámolási kötelezettségek teljesítésére vonatkozóan.

31 Sem az OLAF, sem a Bizottságon belüli egyéb szervek nem gyűjtenek információkat az Unió pénzügyi érdekeihez kapcsolódó olyan büntetőügyekről, amelyekkel kapcsolatban a nemzeti hatóságok folytatnak vizsgálatot. A tagállamok a vizsgálat alatt álló esetek nyilvántartására saját rendszerekkel rendelkeznek, és a tagállamok majdnem fele nem tesz különbséget a nemzeti érdekeket, illetve az uniós érdekeket érintő pénzügyi bűncselekmények között. Ezért sem a Bizottságnak, sem a szóban forgó tagállamoknak nincsenek adatai az uniós kiadásokat érintő csalásról mint külön kategóriáról.

32 A Bizottság által közvetlenül irányított kiadások területén a vélelmezetten csalással érintett kiadások értéke a Bizottság számviteli rendszerében csalárdként megjelölt és rögzített összegeken alapul. Megállapítottuk, hogy bizonyos adatokat nem vettek számításba a csalás gyanújával érintett kiadások értékének megállapítása során. A Bizottság egyes esetekben a csalással érintett összeget úgy fizetteti vissza, hogy ezt az összeget visszatartja a jövőbeli kifizetési igényekből, és nem ad ki hivatalos visszafizetési felszólítást. Ezeket az eseteket a Bizottság iránymutatásainak előírásaival ellentétben nem mindig jelölik meg csalárdként. Emellett bizonyos csalás gyanús esetekben nincs szükség OLAF-vizsgálatra, hanem ezekkel a főigazgatóságok foglalkoznak ellenőrzéseik keretében. Ezeket az eseteket nem mindig számítják bele a csalárd kiadások bejelentett értékébe. A Bizottság egyelőre nem határozott meg egyértelmű iránymutatásokat a szóban forgó adatok összeállítására vonatkozóan.

A Bizottság nem rendelkezik áttekintéssel a felderítetlen csalások mértékéről

33 A Bizottság nem végez becslést a felderítetlen csalások mértékére vonatkozóan. Azzal sem foglalkozott még, hogy az uniós kiadásokat érintő csalásra összpontosítva felmérést végezzen a bűncselekmény áldozatává válásról vagy a bűncselekménnyel való találkozásról. A Bizottság úgy nyilatkozott nekünk, hogy véleménye szerint a bűncselekmény áldozatává válásról, az azzal való találkozásról vagy az annak észleléséről szóló felmérések nem alkalmas eszközök arra, hogy megfelelőbb áttekintést nyújtsanak az uniós támogatásokat érintő csalások teljes mértékéről, mivel az uniós költségvetést érintő csalások áldozatainak felmérése jelentős költségekkel járna, és nem egyértelmű, hogy a szociológiai kérdések kihez intézhetők.

34 Ugyanakkor a korrupció – szintén rejtett bűncselekmény – mérésére észlelési és tapasztalati alapú tanulmányokat végeznek. A korrupció mérését illetően széles körben elfogadott a Transparency International korrupcióészlelési indexe és a Világbank korrupció-ellenőrzési mutatója (WB-CCI). A szóban forgó indexek észlelési alapú tanulmányok eredményeire hagyatkoznak. Ezeket a felméréseket nem a hivatalos statisztikák helyett, inkább azok kiegészítése céljából végzik.

35 Az észlelési alapú felméréseken kívül a közelmúltban néhány olyan tanulmány is készült, amely a korrupciókockázat vagy a korrupció-ellenőrzés szintjének megbecsülésével foglalkozik, objektív közigazgatási adatok alapján²¹.

36 A kohézió területén a DG REGIO közbeszerzési adatok felhasználásával megkezdte egy tanulmány elkészítését a regionális szintű irányítás minőségének értékelésére. Az ennek keretében mért egyik teljesítménymutató a korrupciós kockázat kezelése volt (**1. háttérmagyarázat**). Az ehhez kapcsolódó regionális vagy ágazati különbségek áttekintése kulcsfontosságú a korrupciókockázatok megértése és ezek eredményes kezelése szempontjából.

1. háttérmagyarázat

A regionális szintű irányítás minőségét közbeszerzési adatok felhasználásával vizsgáló tanulmány

A DG REGIO 2017-ben megkezdte egy, az uniós tagállamok közbeszerzési teljesítményének regionális szintű vizsgálatára irányuló tanulmány elkészítését, a Cambridge-i Egyetem DIGIWHIST kutatási projektje által kidolgozott innovatív korrupciókockázat-mutatót felhasználva. Ez a megközelítés big data technológiával vizsgál nagy terjedelmű nyilvános közbeszerzési adatbázisokból (Tender Electronic Daily) és cégbírósági nyilvántartásokból származó, valamint pénzügyi és tulajdonosi adatokat²².

E korrupciómérési módszer szerint a régiók vagy ágazatok közötti eltérés nagyobb, mint a különböző országok közötti eltérés, ugyanis az országok közötti eltérések összehasonlítása elfedi az említett országokon belüli jelentős különbségeket.

²¹ Fazekas M. és Kocsis G. (2017); Fazekas M., Tóth I. J. és King, P. L. (2016); Golden, M. és Picci, L. (2005). A Portsmouthi Egyetem Csalás Elleni Küzdelemmel Foglalkozó Tanulmányi Központja ezenkívül egy, a csalások miatti veszteség mérésére (FLM) szolgáló módszert is kidolgozott. Lásd: Button, M. és Gee, J. (2015).

²² Fazekas M. és Kocsis G. (2017); Fazekas M., Tóth I. J. és King, P. L. (2016); 369–397. o.

37 E példák alapján ténylegesen áttekintés nyerhető a felderítetlen csalások vagy korrupció mértékéről.

A csalások elkövetési mintázataira és a csaláskockázatra vonatkozó bizottsági elemzés elégtelen

38 A csalások elkövetési mintázatainak ismerete hozzájárul a pontosabb és naprakészebb csaláskockázat-értékelések elvégzéséhez, valamint segít a csalás megelőzéséhez és felderítéshez szükséges releváns ellenőrzések meghatározásában és alkalmazásában.

39 A Bizottság a csalások különböző típusait annak érdekében elemzi, hogy eleget tehesen a következőknek:

- o éves beszámolási kötelezettsége, amelynek keretében jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Bizottság és a tagállamok által a csalás elleni küzdelem során tett intézkedésekről, valamint a szóban forgó intézkedések eredményéről (a PIF-jelentés), továbbá az ágazati jogszabályokban előírt kötelezettségeiről;
- o a Bizottság belsőkontroll-keretei, amelyek csaláskockázat-értékelést is előírnak.

40 A 2016. évi PIF-jelentés külön szakaszt szentel a mezőgazdaság területén működő mindkét alap, valamint a strukturális alapok esetében a 2007 és 2013 közötti időszakban a „kutatás és technológiafejlesztés” kiemelt terület tekintetében csalárdként bejelentett szabálytalanságok típusainak. A jelentés működéselemzése a szabálytalanságok különféle, csalárdként bejelentett típusaival foglalkozik²³.

41 Az OLAF a PIF-jelentés mellett több elemzést is készített, amelyeket „eset-összefoglalás”-nak neveznek, és amelyek a legfontosabb csalási mintázatokkal, sebezhetőségekkel és figyelmeztető jelzésekkel foglalkoznak. A szóban forgó eset-összefoglalásokban szerepel egy anonimizált eseteket tartalmazó lista, amely az OLAF vizsgálataira és a tagállami adatokra alapul.

42 Ezek jó példák arra, hogy hogyan használhatóak fel az OLAF vizsgálati ismeretei és egyéb hírforrások arra, hogy időben információhoz lehessen jutni az uniós költségvetést fenyegető legfontosabb csalásokról. Ezek az összefoglalások azonban egyszeri dokumentumok, amelyeket nem aktualizálnak rendszeresen. Az OLAF a csalással

²³ Lásd például: a 2016. évi PIF-jelentést kísérő SWD(2017) 266 final bizottsági munkadokumentum, 2/2. rész, CP16. táblázat, 64. o.

kapcsolatosan négy ilyen eset-összefoglalást készített²⁴, amelyeket 2010-ben, 2011-ben, 2012-ben, illetve 2013-ban tette közzé, ám azóta újabbat nem adott ki. Például a strukturális alapokra vonatkozó, legfrissebb, 2011-ben közzétett eset-összefoglalás az 1994 és 1999, illetve a 2000 és 2006 közötti programozási időszakokra vonatkozik.

43 A csaláskockázatot jelenleg a főigazgatóságok szintjén értékelik. A Bizottság egészére nézve nem végeznek központi csaláskockázat-értékelést, és nincs szervezeti csaláskockázat-nyilvántartás sem, pedig ezek az információk hasznosak lehetnének a Bizottság csalás elleni stratégiája (CAFS) szempontjából. A 2011-ben elfogadott CAFS nem tartalmaz információkat sem arról, hogy létezik-e a csaláskockázatra vonatkozó háttérelmzés, sem pedig ilyen elemzések eredményeiről.

44 Áttekintettük hét bizottsági főigazgatóság csaláskockázat-értékeléseit. A szóban forgó csaláskockázat-értékelések kizárólag a felderített csalás elemzésére alapultak, és különféle belső források információit (pl. az IMS, az OLAF, a főigazgatóságok ellenőrzési eredményei és a Számvevőszék megállapításai) ötvözték. Csaláskockázat-elemzéseik kiegészítésére nem használtak fel külső forrásokból származó egyéb információkat, pl. nemzeti bűnügyi statisztikákat vagy hivatalos kormányzati jelentéseket vagy NGO-k elemzéseit és jelentéseit, korrupciókockázat-mutatókat vagy felméréseket. Ezért a kiadásokat végrehajtó hét főigazgatóság közül öt esetében azon saját következtetésük, hogy a csalások kockázata alacsony, nem alapul minden szükséges elemre kiterjedő, kimerítő elemzésen²⁵.

45 Az Akkreditált Közpénzügyi és Számviteli Intézet (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPA) és a Moore Stephens könyvelőcég által létrehozott globális csalásnyilvántartásban szereplő információk szerint a csalások kockázata magas lehet – az uniós kiadások jelentős hányadát képviselő – támogatások kifizetése során. A nyilvántartás 37 ország több mint 150 könyvelési és csaláskockázattal foglalkozó szakemberét bevonó globális felmérés alapján készült, amelynek célja a Föld legkockázatosabb területeinek számbavétele volt. A válaszadók a csalás és a megvesztegetés 18 különféle típusát tekintették át, és ezeket 1 (legalacsonyabb kockázat) és 5 (legmagasabb kockázat) között pontozták. Az összes válaszadó majdnem fele (48%) állította azt, hogy a támogatásokhoz

²⁴ 2017-ben az OLAF egy ötödik eset-összefoglalást is közzétett, de ez a belső vizsgálatokkal foglalkozik.

²⁵ DG EMPL, DG REGIO, DG AGRI, DG RTD és DG HOME.

kapcsolódó csalás magas vagy nagyon magas kockázatot jelent, és ezzel ez a nyilvántartás élére került²⁶.

46 Az általunk megkérdezett szakértők egy része szerint több különböző, az adott kiadástípushoz igazított módszert érdemes alkalmazni ahhoz, hogy jobb betekintést nyerjünk az uniós kiadásokat érintő csalás kockázatába, mértékébe és jellegébe. Például a közös agrárpolitika esetében, ahol a finanszírozást főleg jogosultság alapján nyújtják, és kisebb a mérlegelési lehetőség az uniós források elosztását illetően, a csalárd kiadások mértékének mérésére rendelkezésre álló egyik lehetséges módszer a csalási veszteség mérése. Beruházási projektek esetében közigazgatási adatkészletek („big data”), például állami pályázati és szerződési adatbázisok, valamint támogatási kérelmek és határozatok elemzésével is megállapítható a csalás és a korrupció kockázata. Az uniós kedvezményezettek vagy az uniós forrásokat kezelő szervek felmérése is kiegészítő információkkal szolgálhat.

A Bizottság nem elemezte a csalások okait

47 Sem az OLAF, sem a bizottsági főigazgatóságok nem végeztek részletes elemzést a csalások okairól, illetve az azokat elkövető személyek jellemzőiről. A Bizottság véleménye szerint a csalók motivációinak vizsgálata nem járna jelentős hozzáadott értékkel a csalás elleni küzdelem terén.

48 A csalásgyanús esetek ellenőrzéseink során feltárt leggyakoribb típusa az, hogy a kedvezményezettek mesterségesen teremtenek meg bizonyos feltételeket az uniós finanszírozáshoz jutás érdekében. Ez az elkövetési mód arra utal, hogy a csalók nem mindig szervezett bűnözők, hanem olyan magánszemélyek (uniós források kedvezményezettjei), akik szándékosan szegik meg a szabályokat azért, hogy olyan uniós forrásokhoz jussanak, amelyekre szerintük jogosultak. Egyes szakértők szerint ok-okozati viszony áll fenn a szabályok összetettsége és a csalás között. A **2. háttérmagyarázat** egy, a 2014. évi éves jelentésünkben szereplő példát ismertet²⁷.

²⁶ <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

²⁷ Az Európai Számvevőszék 2014. évi éves jelentése, 229. o.

2. háttérmagyarázat

Mesterségesen megteremtett feltételek a vidékfejlesztési támogatáshoz jutás érdekében

Személyek több csoportja (egyazon család vagy egy gazdasági csoport tagjai) több szervezetet hozott létre olyan támogatás megszerzése céljából, amelynek értéke meghaladja a beruházási intézkedés feltételei szerinti felső határt. Noha a kedvezményezettek nyilatkozata szerint egymástól függetlenül működő szervezetekről volt szó, mégsem ez volt a helyzet, hiszen az együttes működést szem előtt tartva alakították ki ezeket. Ténylegesen egyazon gazdasági csoportnak képezték részeit, közös telephellyel, alkalmazottakkal, ügyfelekkel, beszállítókkal és finanszírozási forrásokkal.

49 Az uniós tagállamokban fennálló korrupciókockázatokról szóló tanulmány szerint az, ha megfelelő ellenőrzés nélkül, mérlegelés alapján lehet elkölteni a forrásokat, megnöveli a korrupcióval érintett kiadások kockázatát²⁸. Néhány szakértő is hasonló jellegű kockázatokra hívta fel a figyelmet. Ezért az OLAF-nak vagy a bizottsági főigazgatóságoknak elemezniük kellene, hogyan érinti az uniós társfinanszírozású programokban a mérlegelési jogkör a csalások kockázatát adott kiadási területen. Ez különösen a megosztott irányítás szerinti területeken érvényes (pl. az európai strukturális és beruházási alapok területén), ahol a szóban forgó forrásokat elosztó tagállami szervek mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a jogosultsági kritériumok és feltételek megállapításában.

Hiányosságok vannak a csaláskockázat kezelésével kapcsolatos bizottsági stratégiai megközelítésben

50 A csalás egy több területet érintő, horizontális probléma, sikeres visszaszorításához több fél részéről tett erőfeszítések és különféle intézkedések szükségesek. Ugyanakkor a csalás elleni küzdelem alapesetben a szervezeteken belül egyetlen működési egységnek sem a fő feladata. Ezért a bevált gyakorlat szerint egy egységet vagy felső vezetőt bízhatnak meg azzal, hogy a szervezet csalás elleni tevékenységeit irányítsa és felügyelje²⁹. Az érintett szervezeti egységek feladatainak és felelősségi köreinek egyértelmű meghatározása szintén elengedhetetlen, mivel ez az egyetlen lehetőség a feladatok megkettőzésének elkerülésére és az egyes résztvevők tényleges hatásának értékelésére.

²⁸ Mungiu-Pippidi, A. (2013), 10–11. o.

²⁹ *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes* [A csaláskockázat kezelésének kerete a szövetségi programokban], GAO, 2015. július, GAO-15–593SP, 10. o.

51 Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság egyértelműen vezető szerepet vállal-e és egyértelműek-e a feladatai és felelősségi körei, továbbá hogy megfelelő rálátással bír-e a csaláskockázat-kezelésre. Azt is értékeltük, hogy a Bizottság megfelelően kidolgozott csalás elleni stratégiával rendelkezik-e, amely iránymutatást tud adni a mindennapi csalás elleni fellépéseiben, továbbá hogy megfelelően méri-e a szóban forgó fellépések eredményeit.

A Bizottság irányítási modellje a felelősség megosztására épül, azonban nem elégséges a csaláskockázat kezelésének felügyelete

52 Elemeztük a különféle szervek jellemző (leggyakoribb) feladatait és felelősségi köreit a legfontosabb csalással kapcsolatos eredményeket illetően a csalás elleni küzdelem minden egyes szakaszában, azaz a tervezés, a végrehajtás és a beszámolás kapcsán (**V. melléklet**).

53 A Bizottság irányítási modelljében a csalás elleni intézkedésekben részt vevő bizottsági szervezeti egységek feladatai és felelősségei megoszlának, a felügyelet azonban nem elégséges. A legtöbb szerv tanácsadó szereppel bír. A csalás elleni fellépésekért elsősorban a biztosi testület, a főigazgatóságok és a tagállami hatóságok felelősek.

54 A Bizottság elnöke egyedi megbízólevelekben határozza meg az egyes biztosok felelősségi köreit. Minden egyes biztos számára előírja, hogy gondoskodni kell a felelősségi körébe tartozó programok hatékony és eredményes pénzgazdálkodásáról, és ennek keretében meg kell védeni az uniós költségvetést a csalással szemben. A költségvetésért és az emberi erőforrásokért felelős biztosnak – akinek az OLAF a felelősségi körébe tartozik – a megbízólevele szerint a következőkre kell összpontosítania: „az uniós költségvetést érintő csalás, valamint az európai intézményeken belüli korrupció és súlyos hivatali kötelességszegés kivizsgálásának megerősítése, az OLAF munkájának támogatása útján, amelynek vizsgálati függetlenségét meg kell őrizni”. A szóban forgó biztos vagy más biztosok portfóliójában konkrétan nem említik a stratégiai csaláskockázat-kezelést és a csalás megelőzését.

55 Az OLAF az Unió legfontosabb csalás elleni szerve, és a 883/2013/EU, Euratom rendelet (az OLAF-rendelet) értelmében hozzá kell járulnia a Bizottság csalás elleni stratégiájának kidolgozásához. Ám sem az OLAF, sem más bizottsági szolgálat nem játszik jelentős szerepet a Bizottság csalás elleni fellépései tervezésének és végrehajtásának felügyeletében, illetve az eredményekről való beszámolásban. Tekintettel a Bizottság irányítási modelljére az OLAF maga nem felelős semmilyen döntésért, amely a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőket vagy a tagállamokat érintené; mindössze iránymutatást és ajánlásokat készít a különféle csalás elleni fellépésekért felelős személyek számára (**V. melléklet**).

56 A Bizottság a tagállamokkal közösen felelős az Unió pénzügyi érdekeinek a csalással szembeni védelméért a kohézió és a mezőgazdaság kiadási területein. A Bizottság egyelőre nem rendszeresített eljárásokat annak megállapítására, hogy a tagállamok mennyire eredményesen követik nyomon a csalás gyanús eseteket. Olyan eredményes mechanizmussal sem rendelkezik, amelynek segítségével arra ösztönözhetné a tagállamokat, hogy lépjenek fel a csalással szemben vagy amellyel az ilyen fellépések nyomon követhetők vagy befolyásolhatók lennének.

57 Több más nemzetközi szervezet már felismerte, hogy szükség van ilyen nyomon követési mechanizmusra. Például az OECD megvesztegetéssel foglalkozó munkacsoportja (WGB), amelynek tagjai a tagállami büntető és igazságügyi hatóságokat képviselik, az OECD megvesztegetés elleni egyezményének³⁰ végrehajtását és érvényesítését ösztönzi és felügyeli. A WGB több olyan eljárást és gyakorlatot is kidolgozott, amelyek segítségével saját maga és az OECD tagállamai kölcsönös befolyást gyakorolhatnak az egyezmény végrehajtásával kapcsolatos saját kapacitásuk megerősítésére (**3. háttérmagyarázat**).

3. háttérmagyarázat

Az OECD megvesztegetéssel foglalkozó munkacsoportjának monitoringmechanizmusai

A WGB legfontosabb eszköze a szakmai értékelés, amikor külső szakértők értékelik az egyes OECD-tagállamok jogszabályait és a végrehajtásukra tett erőfeszítéseket. Ezek az országokat nyomon követő jelentések ajánlásokat is tartalmaznak, amelyeket a későbbiekben gondosan figyelemmel kísérnek. A WGB továbbá gördülő alapon a tagállamok által megindított nyomozásokat is nyomon követi, tanulmányokat készít és nem jogalkotási (az ún. puha jog körébe tartozó) intézkedéseket hoz az állami szektor feddhetetlenségének megerősítése, valamint a tagállamok nemzetközi korrupció felderítésére és vizsgálatára való képességének fokozása céljából. A kölcsönös tanulás és felügyelet e rendszere arra ösztönözte és abban segítette az OECD-tagállamokat, hogy javítsák az egyezmény végrehajtásával kapcsolatos teljesítményüket.

Hiányosságok vannak a csalás elleni stratégiákban és az eredményességükre vonatkozó beszámolásban

58 A Bizottság csalás elleni intézkedéseinek stratégiai keretének része úgy az intézmény egészére vonatkozó, 2011-ben elfogadott stratégia (a CAFS), mint az egyes főigazgatóságok

³⁰ OECD-egyezmény a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről.

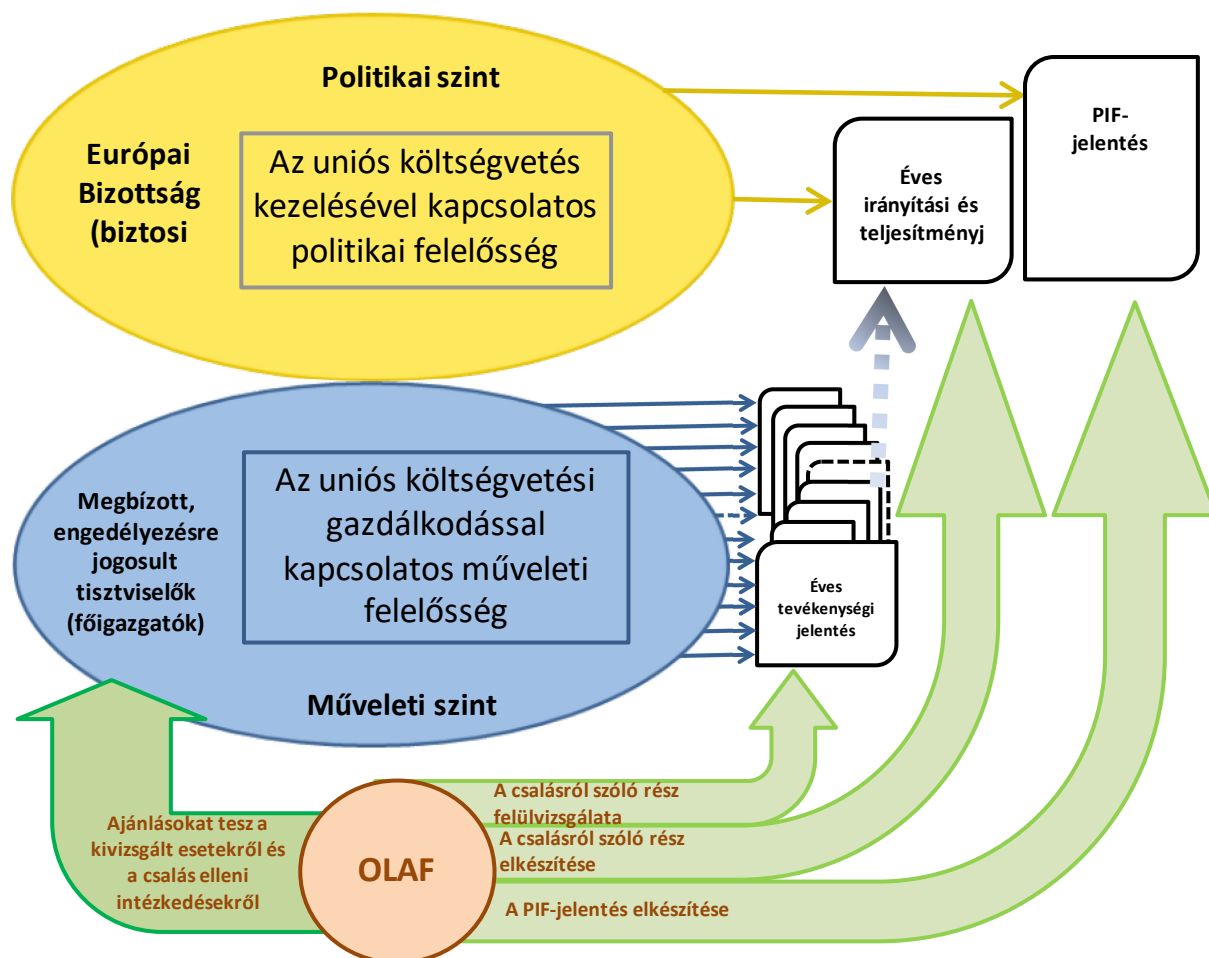
vagy a – pl. a kohéziós politika vagy a kutatási programok területén – hasonló csaláskockázatokkal szembesülő főigazgatóság-csoportok által kidolgozott, főigazgatósági szintű és/vagy ágazati csalás elleni stratégiák (AFS). A Bizottság azzal indokolja az egyedi és az ágazati AFS-ek meglétét, hogy nem egy egyenmegoldás a leghatékonyabb módja a csaláskockázat kezelésének, a különféle szereplők felelősségi körei pedig az irányítási módtól és a szakpolitikai területtől függően eltérőek.

59 Bár a CAFS-t 2014 végéig kellett volna megvalósítani, bizonyos intézkedések még folyamatban vannak. Mivel a Bizottság a CAFS-t annak 2011-es elfogadása óta nem frissítette, kérdéses, hogy gyakorlati szempontból továbbra is alkalmas-e a Bizottság csalás elleni intézkedéseinek irányítására. A Bizottság tájékoztatása alapján a CAFS aktualizálása folyamatban van, az új változatot nemsokára elfogadják.

60 Megvizsgáltuk hét, kiadásokat végrehajtó olyan főigazgatóság AFS-eit, amelyek valamennyi fontos kiadási területet lefedik: DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EMPL, DG HOME, DG REGIO és DG RTD. Ezek az AFS-ek számos outputmutatót vagy a meghatározott célkitűzéseket támogató egyedi outputot tartalmaztak. E célkitűzések azonban csak általánosságban vannak megfogalmazva és a legtöbb esetben nem mérhetők. Az általunk elemzett 29 célkitűzés közül 18-ban szerepel bizonyos csalás elleni tevékenységek „megerősítése”, „fokozása”, „előmozdítása”, „bővítése” és „javítása”, de a kiindulási pont (viszonyítási alap) és célérték megjelölése nélkül.

61 A Bizottság csalás elleni fellépéseiről információkat tartalmazó három legfontosabb jelentés a PIF-jelentés, az éves irányítási és teljesítményjelentés (AMPR) és a főigazgatóságok éves tevékenységi jelentései. Az első kettőért a biztosi testület felelős, az utóbbiért pedig az egyes főigazgatóságok (**6. ábra**).

6. ábra. A csalás elleni intézkedésekkel kapcsolatos információkat tartalmazó bizottsági jelentések



Forrás: Európai Számvevőszék.

62 Az éves PIF-jelentés ismerteti a Bizottság és a tagállamok csalás elleni fellépéseinek eredményeit (pl. felülvizsgált szabályzatok, stratégiák, irányelvek vagy a csalással kapcsolatos tudatosságot növelő képzések), de csak korlátozott körű értékelést tartalmaz arról, hogy a tényleges megelőzés, felderítés, visszafizettetés vagy elrettentés szempontjából ezek mennyire eredményesek. A PIF-jelentés az EUMSZ 325. cikkének (5) bekezdésében található előírást teljesíti, amely szerint a Bizottság a tagállamokkal együttműködve évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e cikk végrehajtása érdekében megtett intézkedésekről.

63 Az AMPR – a Bizottság egyik legfontosabb elszámoltathatósági eszköze – sem tartalmaz információkat az intézmény csalás elleni intézkedéseinek tényleges eredményeiről.

64 A főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseikben kötelesek jelentést tenni csalás elleni intézkedéseik eredményeiről, az éves irányítási tervekben (AMP-k) meghatározott

mutatók alapján. Az általunk elemzett főigazgatóságok nem tettek jelentést az AFS-eik szerinti csalás elleni intézkedések eredményességéről. 2016-os éves tevékenységi jelentéseiben csak a DG EMPL és a DG REGIO adott információkat az ARACHNE³¹ kockázatértékelő eszköz általuk történő használatából fakadó eredményekről és a kockázatalapú csalás elleni intézkedések tagállami végrehajtásának általuk végzett nyomon követéséről.

A csalások megelőzése nem kapott elegendő figyelmet

65 Az eredményes csalás elleni keret kulcsfontosságú eleme a csalás megelőzése még annak bekövetkezése előtt. Megvizsgáltuk a Bizottság által a csalások megelőzésére tett legfontosabb intézkedéseket, konkrétan azt, hogy a Bizottság hogyan értékeli a csalás kockázatát, mielőtt elfogadja a kiadásra vonatkozó szabályokat, és megtervezi és végrehajtja a megfelelő csalásellenőrzéseket. Azt is elemeztük, hogyan használja a Bizottság az adatokat a csalások megelőzése céljából.

A Bizottság nemrég vette fel a csalással kapcsolatos ellenőrzéseket a legfelsőbb szintű kiadási szabályok közé

66 A Bizottság 2000 óta folytat csalásbiztossággal kapcsolatos tevékenységeket, ugyanis ekkor határozott úgy, hogy a jogszabályok csalásbiztosságát hatékonyabbá teszi³². Az OLAF-on belül létrehoztak egy külön csalásbiztossággal foglalkozó egységet, amelynek elsősorban az lett a feladata, hogy biztosítsa, hogy a kiadási rendszerek konkrét csalás elleni jogi rendelkezéseket tartsanak és megfelelő csalásellenőrzésről rendelkezzenek.

67 A Bizottság 2007-ben úgy nyilatkozott, hogy megvalósította a csalásbiztossággal kapcsolatos eljárásainak célkitűzéseit³³, valamint hogy standard csalás elleni rendelkezések kerültek be a kiadási szabályok közé. A Bizottság 2011-ben végezte el a CAFS első kiemelt cselekvésének csalásbiztossá tételét. 2011-re azonban elfogadták a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó legfontosabb kiadási szabályokat. A kiadási szabályok a kohézió, a mezőgazdaság és a kutatás területén csak a 2014 és 2020 közötti időszak kezdete óta tartalmazznak olyan követelményt, hogy a kiadás megvalósítását megelőzően eredményes és

³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=hu>.

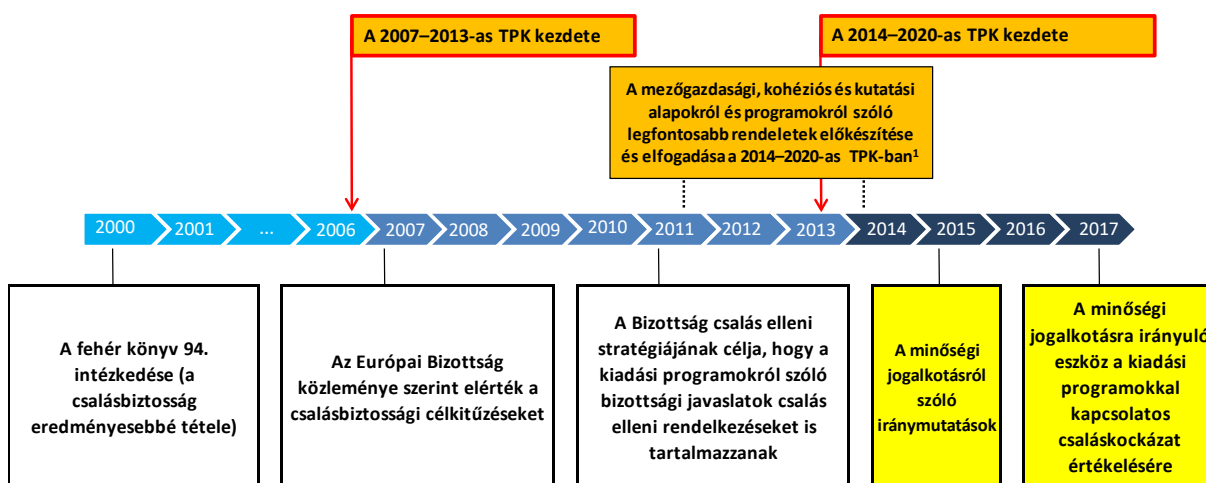
³² COM(2000) 200 final/2: A Bizottság megreformálása. Fehér könyv. II. rész: Cselekvési terv, 94. cselekvés.

³³ Operatív eredményekre épülő csalásmegelőzés: a jogszabályok csalásbiztosságának dinamikus megközelítése, SEC(2007)1676.

arányos csalásellenőrzéseket kell végrehajtani (**7. ábra**). Korábban a kutatás területén bizonyos csalás elleni ellenőrzésekről jogalkotási szint alatt, pl. szerződés- és megállapodásmintákban rendelkeztek.

68 A kohézió területén a DG REGIO úgy határozott, hogy külső magánvállalkozást bíz meg annak értékelésével, hogy a tagállamok hogyan teljesítik a 2014 és 2020 közötti programozási időszakban az eredményes és arányos csalás elleni intézkedések végrehajtására vonatkozó követelményt. A Bizottság 2016 decemberében szerződést írt alá egy tanácsadó vállalkozással a tagállamok által az európai strukturális és beruházási alapokat érintő csalás és a korrupció megelőzése és felderítése érdekében tett intézkedések vizsgálatára. Az eredményeknek 2017 végéig kellett volna elkészülniük, de késedelmek merültek fel. A mezőgazdaság területére vonatkozóan nem terveznek ilyen értékelést.

7. ábra. A Bizottság csalásbiztossággal kapcsolatos intézkedéseinek időbeni áttekintése



1. Az eredeti javaslattól az elfogadásig

Forrás: Európai Számvevőszék.

69 A Bizottság tehát 2014-ben átfogó csalás elleni rendelkezéseket foglalt bele minden legfelsőbb szintű kiadási szabályba. A 2007–2013-as programozási időszak során ugyanakkor ez nem mindig esetben valósult meg.

70 Az OLAF a vizsgálatait alapján közigazgatási ajánlásokat is tesz a főigazgatóságok számára, amelyekben hangsúlyozza a csalás megelőzésének és felderítésének ellenőrzése terén mutatkozó hiányosságokat. Az OLAF 2014 és 2016 között 113 ilyen ajánlást tett különféle bizottsági szolgálatok számára. Nem értékelhető a szóban forgó ajánlások hatása, mivel sem az OLAF, sem a főigazgatóságok nem követik nyomon, hogy végrehajtották-e ezeket az ajánlásokat.

Csak 2021-től előírás a csaláskockázat értékelése a kiadási szabályok elfogadását megelőzően

71 A Bizottság hatásvizsgálatokat végez, hogy bizonyítékot gyűjtsön a jövőbeli uniós jogalkotási vagy egyéb fellépések indokoltságának értékelésére és annak megállapítására, hogy azokat hogyan kell kialakítani ahhoz, hogy elérjék a kívánt szakpolitikai célkitűzéseket. A COSO kerete alapján³⁴ arra számítanánk, hogy a Bizottság értékeli a csalás kockázatát a szóban forgó értékelések végrehajtásakor.

72 A kiadási szabályokra vonatkozó hatásvizsgálatok végrehajtásának mikéntjéről szóló iránymutatásokat (a minőségi jogalkotásról szóló iránymutatásokat) 2015-ben frissítették. Ez az aktualizált változat azonban nem tartalmaz olyan követelményt, miszerint a hatásvizsgálatok keretében értékelni kellene a csaláskockázatot³⁵. A szóban forgó iránymutatásokat csak 2017 júliusában egészítették ki konkrét csalásmegelőzési eszközzel (**7. ábra**).

73 Ennek eredményeként ez az új követelmény a pénzügyi programoknak csak az új generációjára alkalmazandó (2021-től). E követelménytől eltekintve nincsenek kifejezett követelmények a csalás kockázatának a többéves pénzügyi programokra (pl. a kohézió területén a partnerségi megállapodásokra és az operatív programokra, illetve a mezőgazdaság területén a vidékfejlesztési programokra) vonatkozó részletes végrehajtási szabályok meghatározását megelőzően történő értékelésére.

74 Elemeztük továbbá az OLAF-tól a javasolt szabályok elfogadását megelőzően a különféle bizottsági szolgálatokkal folytatott szolgálatközi konzultációkban ellátott feladatait illetően kapott információkat. Az OLAF köteles véleményezni, hogy a javasolt jogszabályok megfelelően figyelembe veszik-e a csalás kockázatát. Az OLAF 2014 és 2016 között 2160 szolgálatközi konzultációra irányuló felkérést kapott különféle bizottsági szolgálatoktól. Az OLAF 1716 esetben (79%) kedvező véleményt, 304 esetben (14%) pedig észrevételekkel ellátott kedvező véleményt adott. Az OLAF a szóban forgó esetekben elégedett volt a javasolt szabályokkal vagy javításokra tett javaslatot. Az OLAF két esetben adott ki kedvezőtlen véleményt (0,1%), a többi esetben (6,9%) pedig késlekedett a vélemény

³⁴ A Treadway Bizottság Támogató Szervezeteinek Bizottsága (COSO) *Internal Control – Integrated Framework* (Belső ellenőrzés – Integrált keret) című dokumentumának 8. alapelve előírja, hogy a szervezetek vegyék figyelembe a csalás lehetőségét a célkitűzések elérését fenyegető kockázatok értékelésekor.

³⁵ Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program, COM(2015) 215 final.

kiadásával. A **4. háttérmagyarázat** arra szolgál példával, amikor az OLAF észrevételei miatt módosították a szabályokat.

4. háttérmagyarázat

Példa az OLAF észrevételei alapján történő szabálmódosításokra

Amikor a 2014 és 2020 közötti programozási időszakra vonatkozó partnerségi megállapodásokat szövegezték, a szóban forgó megállapodások nem tartalmazták azt, hogy a tagállami hatóságoknak megfelelő csalásellenőrzéseket kell végrehajtaniuk. Az OLAF észrevételeinek eredményeként minden egyes megállapodást külön cikkel egészítettek ki, amelynek értelmében a tagállamok kötelesek kockázatalapú, eredményes és arányos csalásmegelőzési intézkedéseket végrehajtani az 1303/2013/EU rendelet (a közös rendelkezésekről szóló rendelet) 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja szerint.

75 A fenti eredményeken kívül nem találtunk olyan konkrét bizottsági értékelést, amely felsorolná, hogy mely uniós jogszabályok csalásbiztosak, illetve melyek tartalmaznak megfelelő csaláskockázati elemzést vagy csalás elleni rendelkezéseket. A Bizottság csalásbiztossággal kapcsolatos új megközelítéséről sem készítettek elemzést, noha erről a 2007-es bizottsági közlemény rendelkezett.

Megfelelőbben kellene felhasználni az adatokat a csalások megelőzésére

76 A csalások elkövetésének kockázatával érintett gazdasági szereplőkre vonatkozó adatok felhasználhatók annak megakadályozására, hogy az uniós forrásokat potenciális jövőbeli csalók kapják.

- A Bizottság szerint a közvetlen és közvetett irányítás tekintetében a korai felismerési és kizárási rendszer (EDES) – mint kizárási és feketelistázási rendszer – jelenti a fő eszközt annak megelőzésére, hogy fizetésektelen, nem szabálykövető, megbízhatatlan vagy csalárd gazdasági szereplőknek juttassanak uniós forrásokat.
- Az ARACHNE az Európai Bizottság által kidolgozott integrált adatbányászati és adatgazdagítási informatikai eszköz. A kohéziót illetően a DG REGIO és a DG EMPL szerint az ARACHNE kockázatelemzési eszköz a legfontosabb csalásmegelőzési eszköz. Az ARACHNE a szóban forgó főigazgatóságok szerint segíthet a tagállami hatóságoknak a legkockázatosabb projektek és kedvezményezettek azonosításában az előzetes és az utólagos ellenőrzések során.

77 Az e két eszközben található adatokat elemeztük.

Jogi korlátok miatt a Bizottság nem tudta kizárni a 2016 előtt csalást vagy korrupciót elkövetett gazdasági szereplőket

78 A kizárás nagy jelentőségre tett szert az Európai Unióban. Ennek az az oka, hogy az uniós közbeszerzési irányelvek alapján közbeszerzési szerződés nem ítéltethető oda olyan gazdasági szereplőknek, akik bűncselekménynek minősülő kötelességszegést követtek el vagy akiket többek között az Unió pénzügyi érdekeit érintő korrupcióban és csalásban találtak bűnösnek.

79 Az Unió kizárási rendszerét 2008-ban hozták létre. A Bizottság 2016. január 1-jei hatállyal a korábbi kizárási és korai előrejelző rendszert felváltotta az EDES-szel. Bár a főigazgatók továbbra is tudnak korai észlelési figyelmeztetést kérni, a kizárásra vonatkozóan a szóban forgó rendszerrel bevezetett legfontosabb új elem egy központi testület, amely értékeli az érintett főigazgatóság főigazgatójától kapott kizárási kérelmeket, valamint ajánlásokkal szolgál a kizárásra és a potenciális pénzügyi szankciókra vonatkozóan. Végül soron a főigazgató dönti el, hogy egy gazdasági szereplőt kizárjanak-e vagy sem.

80 Valamennyi uniós intézmény és szerv benyújthat kizárás iránti kérelmet a közigazgatási vagy büntetőeljárások során kapott információk, az OLAF-nak, az Európai Számvevőszéknek vagy a Bizottság belső ellenőreinek a jelentései, illetve az Európai Központi Bank, az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap vagy más nemzetközi szervezetek határozatai alapján, valamint a nemzeti hatóságok által megosztott irányítás vagy a felhatalmazott szervek által közvetett irányítás keretében megállapított csalásra, illetve szabálytalanságra hivatkozva. Az engedélyezésre jogosult tisztviselők vagy magánszektorbeli könyvvizsgálók általi ellenőrzések szintén értékes információforrást jelentenek. A tagállami hatóságok hozzáférést kaptak a kizárási határozatokhoz, de nem kötelesek ezeket figyelembe venni az uniós forrásokat érintő megosztott irányítás szerinti finanszírozási határozatokban.

81 A gazdasági szereplők kizárása hosszadalmas eljárás. A Bizottság egésze 2018. június 30-ig, tehát az EDES bevezetését követő két és fél évben 19 gazdasági szereplőt zárt ki és nyolccal szemben írt elő szankciókat. Habár a tagállami hatóságok a megosztott irányítás területén 820 csalásgyanús esetet jelentettek az IMS rendszerben, az OLAF pedig kb. 60 vizsgálatot zárt le ajánlással csak 2016 folyamán³⁶, a költségvetési rendelet nem biztosít cselekvési hatáskört a Bizottság számára, ha maguk a tagállami hatóságok nem kezdeményezik egy megbízhatatlan gazdasági szereplő kizárását. Ezért az ilyen kiadásokat kezelő három legfontosabb főigazgatóság (REGIO, EMPL és AGRI) egyetlen kizárási kérelmet

³⁶ 2016. évi PIF-jelentés, COM(2017) 383 final.

sem kezdeményezett az esb-alapok által társfinanszírozott tagállami gazdasági szereplők kizárására.

82 A 2016 előtt felmerült tényállások miatti kizárások legfontosabb oka a szerződéses rendelkezések súlyos megsértése, valamint súlyos szakmai kötelelességszegés volt. Ennek az oka, hogy a korabeli jogszabályok jogerős ítélet hiányában nem tették lehetővé a csalás miatti kizárást. Mindeztől kezdve csak kettő gazdasági szereplőt zártak ki csalásra vagy korrupcióra hivatkozva, ami korlátozza a rendszer elrettentő hatását.

83 Az EDES rendszer lehetőséget ad olyan magánszemélyek adatainak rögzítésére, akik csalárd vállalkozások felett ellenőrzést gyakorolnak vagy azokban képviseleti vagy döntéshozatali hatáskörrel rendelkeznek. Azonban a jogszabályok csak a 2016-tól felmerült tényállások esetében teszik lehetővé egy gazdasági szereplő kizárását, amennyiben egy jelenleg kizárás alatt álló személy annak igazgatási, irányítási, ügyvezető vagy felügyelő szervének tagja, vagy a gazdasági szereplő tekintetében képviseleti, döntéshozatali vagy ellenőrzési jogkörrel rendelkezik. Ezt megelőzően ténylegesen csak azokat a gazdasági szereplőket lehetett kizárni, akik az ajánlatkérő hatósággal/az engedélyező tisztviselővel szerződéses jogviszonyban álltak. Korábban előfordultak olyan esetek, amelyekben mire kizárhatták volna az érintett gazdasági szereplőket, a csalárd vállalkozások mögött álló magánszemélyek már megszüntették a Bizottsággal szerződéses jogviszonyban álló vállalkozást, és újat hoztak létre.

84 A Világbank és más nemzetközi pénzügyi intézmények nemrég fokozták arra irányuló erőfeszítéseiket, hogy a csalárd gazdasági szereplők működését leállítsák, és azok ne jelenhessenek meg ismét egyszerűen másik nevet használva (**5. háttérmagyarázat**).

5. háttérmagyarázat

A Világbank felfüggesztési és kizárási rendszere

A Világbank a csalás elleni küzdelem keretében felfüggesztési és kizárási rendszert alkalmaz. A Világbank vállalkozásokat és magánszemélyeket egyaránt felfüggeszthet és kizárhat, amelyek ezáltal elvesztik jogosultságukat a Világbank által finanszírozott projektekre vonatkozó új szerződések megkötésére. Minden szankciót közzétesznek. A Világbank 2017 folyamán 22 céget és magánszemélyt felfüggesztett fel ideiglenesen, és 60-at sújtott szankcióval³⁷. 2018 januárjában a kizárási listán 414 kizárt vállalkozás

³⁷ A Világbank Feddhetetlenségi Alelnökségének éves beszámolója, 28. o., <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

és magánszemély szerepelt³⁸. A Világbank rendszere már több mint tíz éve működik, az EDES-hez képest kevesebb jogi korlátozással. A Világbank döntéseivel szemben például nincs helye külső igazságszolgáltatási felülvizsgálatnak és a közzétételi feltételek is kevésbé szigorúak.

A tagállamok nem használják ki teljes körűen az Arachne rendszerben rejlő csalásmegelőzési lehetőségeket

85 Az ARACHNE segíthet a tagállami hatóságoknak abban, hogy azonosítsák a kockázatos gazdasági szereplőket a kifizetést megelőző vagy követő ellenőrzések során. Ennek az eszköznek a hasznossága attól függ, hogy a tagállamok irányító hatóságai mennyi adatot rögzítenek benne, illetve hogy rendszeresen használják-e. A tagállami hatóságok ingyenesen használhatják ezt az eszközt, azonban a rendszer használata jelenleg nem kötelező.

86 A kohéziós politika területén felmerülő közbeszerzési problémáknak a Bizottság és a tagállamok általi kezelésével foglalkozó 2015-ös különjelentésünkben³⁹ azt állapítottuk meg, hogy a 28 tagállamból 17 már használja az eszközt vagy pedig nyilatkozata szerint ez szándékában áll. Ezért az említett 2015-ös jelentésünk ajánlásai között javasoltuk, hogy a Bizottság és a tagállamok támogassák még jobban az ilyen adatbányászati eszközök használatát. Ajánlásunkat követően három évvel az ARACHNE-t 21 tagállam – összesen 429 operatív programja közül körülbelül 170 esetben – használja (**8. ábra**).

87 Ez a rendszer jelenleg nem kínál olyan lehetőségeket, amelyek segítségével azonosítható lenne, hogy egy gazdasági szereplőt kizártak-e a bizottsági rendszerből. A kohézió kivül más uniós kiadási területek alapkezelőinek nem áll a rendelkezésére hasonló csaláskockázat-értékelő eszköz.

³⁸ <http://web.worldbank.org>.

³⁹ Lásd: „Az uniós kohéziós kiadások terén nagyobb erőfeszítés lenne szükséges a közbeszerzési problémák kezelésére” című 10/2015. sz. számvevőszéki különjelentés.

nyomozást és vádolhatnak meg egy személyt bűncselekménnyel. A csalárd módon szerzett uniós források visszafizettetésével kapcsolatos felelősség az uniós kiadási területtől függ.

90 Jelenleg az OLAF az egyetlen olyan szerv, amely uniós szinten független vizsgálati hatáskörrel rendelkezik. Megbízatásával összhangban az OLAF az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás, korrupció vagy más jogellenes tevékenység gyanúja esetében folytat vizsgálatot⁴⁰. Igazgatási vizsgálatai alapján az OLAF igazságügyi, pénzügyi, közigazgatási vagy fegyelmi ajánlásokat tehet⁴¹, továbbá elővigyázatossági intézkedéseket javasolhat a szabálytalanságok mértékében bekövetkező növekedés megelőzése érdekében.

91 Az igazságügyi ajánlások címzettjei az illetékes nemzeti igazságügyi hatóságok, és az ilyen ajánlások főként arra irányuló javaslatot tartalmaznak, hogy (az OLAF által) csalás elkövetésével gyanúsított személy ellen indítsanak nyomozást, vagy a nyomozást az OLAF megállapítási és ajánlásai alapján folytassák. Az OLAF vizsgálatainak célja az, hogy a tagállami hatóságok számára adott esetben megkönnyítse a vádemelést.

92 A felelős főigazgatóságokhoz címzett pénzügyi ajánlások bizonyos pénzösszeg visszatéríttetésére vagy az összeg szabálytalan felhasználásának megelőzésére vonatkozó ajánlást tartalmaznak. Mivel ezek az ajánlások nem kötelező érvényűek a főigazgatóságokra nézve, az OLAF elősegíti a főigazgatóságok munkáját a visszafizetési felszólítások elkészítése, valamint a megbízhatatlan gazdasági szereplők további uniós finanszírozásból történő kizárásának az EDES-rendszerben történő kezdeményezése során⁴².

93 A közvetlen vagy közvetett irányítás szerinti uniós kiadási területeken az érintett kifizetésről korábban határozó főigazgatóság maga dönti el, hogy visszafizettesse-e a finanszírozást egy csalárd kedvezményezettel. A megosztott irányítás szerinti uniós kiadási területeken a felelős főigazgatóság pénzügyi korrekciók útján fizetteti vissza a finanszírozást az érintett tagállammal. Ezt követően a nemzeti hatóságok feladata, hogy az uniós finanszírozás visszafizettessék a tényleges kedvezményezettel. Ebben a szakaszban azt

⁴⁰ Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikkének (1) bekezdése.

⁴¹ Az OLAF 2012 és 2016 között a pénzügyi ajánlással zárt vizsgálatai 21%-a esetében egyben igazságügyi ajánlást is tett.

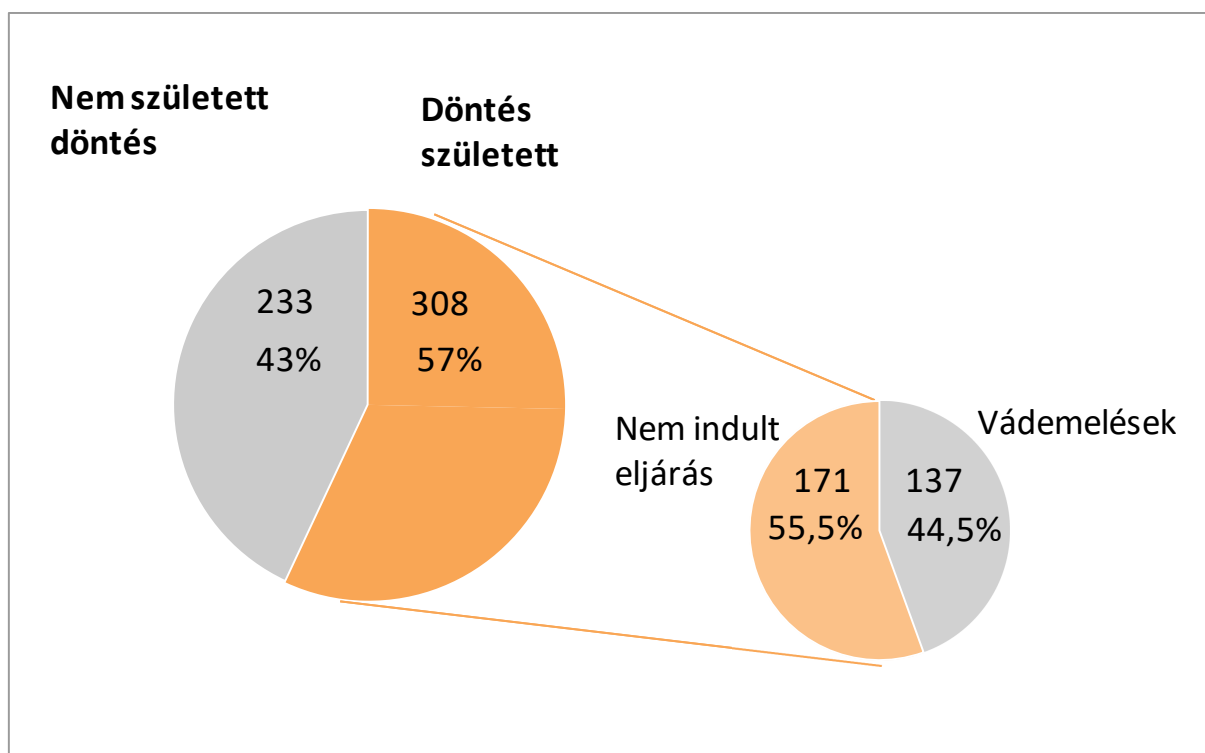
⁴² Az OLAF a külső vizsgálatok mellett belső vizsgálatok végzésére is jogosult az uniós intézményekben. Ellenőrzésünk során nem értékeltük az OLAF ezen konkrét feladatát. A közigazgatási ajánlásokat lásd a 70. bekezdésben.

vizsgáljuk, hogy milyen hatással vannak az OLAF igazgatási vizsgálatai a csalókkal szembeni vádemelésre és a csalárd módon elköltött uniós finanszírozás visszatérítésére vonatkozó közigazgatási eljárásra.

A csalások vizsgálatára szolgáló jelenlegi rendszer eredendő hiányosságokkal rendelkezik

94 Az OLAF 2009 és 2016 között összesen 541 igazságügyi ajánlást bocsátott ki. A tagállami hatóságok mostanáig 308 ilyen ajánlással kapcsolatban hoztak határozatot, 137 esetben (44,5%) emeltek vádat, és 171 esetben (55,5%) tekintettek el a vádemeléstől. Az ítéletek számáról nincs információ. A tagállami igazságügyi hatóságok mostanáig évente kb. 17 esetben emeltek vádat az OLAF által kezdeményezett esetek eredményeként (**9. ábra**).

9. ábra. Az OLAF igazságügyi ajánlásai 2009 és 2016 között



Forrás: A 2016. évi OLAF-jelentés, 33. o.

95 Mivel nem állnak rendelkezésre megbízható adatok az uniós kiadásokat érintő olyan csalások teljes számára vonatkozóan, amelyek miatt a tagállamokban vádat emeltek, nem tudjuk megadni a nemzeti ügyészek által az OLAF igazságügyi ajánlásainak eredményeként kezdeményezett vádemelések pontos arányát sem. A nyilvánosan elérhető információk és az általunk felkeresett nemzeti hatóságok által számunkra adott információk alapján a nemzeti ügyészek által uniós kiadásokat érintő csalás miatt kezdeményezett vádemelések teljes

számának csekély részét teszik ki az OLAF igazságügyi ajánlásai nyomán indított vádemelések (**6. háttérmagyarázat**).

6. háttérmagyarázat

Uniós finanszírozást érintő csalás miatti vádemelések öt tagállamban

Lengyelországban 446 vádemelésre került sor, 50 esetben pedig feltételesen eltekintettek a vádemeléstől a 2013 és 2016 közötti időszakban (ami évente 124 vádemelést jelent).

Bulgáriában 2016 folyamán 67 esetben 72 személyt vádoltak uniós finanszírozást érintő csalással.

Észtországban 2016 folyamán 15 esetben 50 magánszemélyt és 22 jogi személyt vádoltak uniós finanszírozást érintő csalással.

Magyarországon – a Belügyminisztérium bűnügyi statisztikái szerint – 2013-ban 18 vádemelést kezdeményeztek, 2014-ben 16-ot, 2015-ben 6-ot, 2016-ban 7-et és 2017-ben 1-et (vagyis összesen 48-at 2013 és 2017 között)⁴³.

Romániában 2016-ban 30 vádemelést kezdeményeztek az ügyészek, a korábban a DLAF⁴⁴ által vizsgált 39 eset alapján. Ennek eredményeként 115 magánszemély és 47 jogi személy esetében került sor tárgyalásra, négy esetben pedig összesen hat megállapodást kötöttek a bűnösség elismeréséről.

96 A **9. ábra** szerint az olyan esetek több mint felében, amikor a tagállam határozatot hozott, nem emeltek vádat. A tagállamok által az igazságügyi ajánlásokról összegyűjtött információk OLAF általi saját elemzése szerint a vádemelés elmaradásának főbb okai a következők voltak (**10. ábra**):

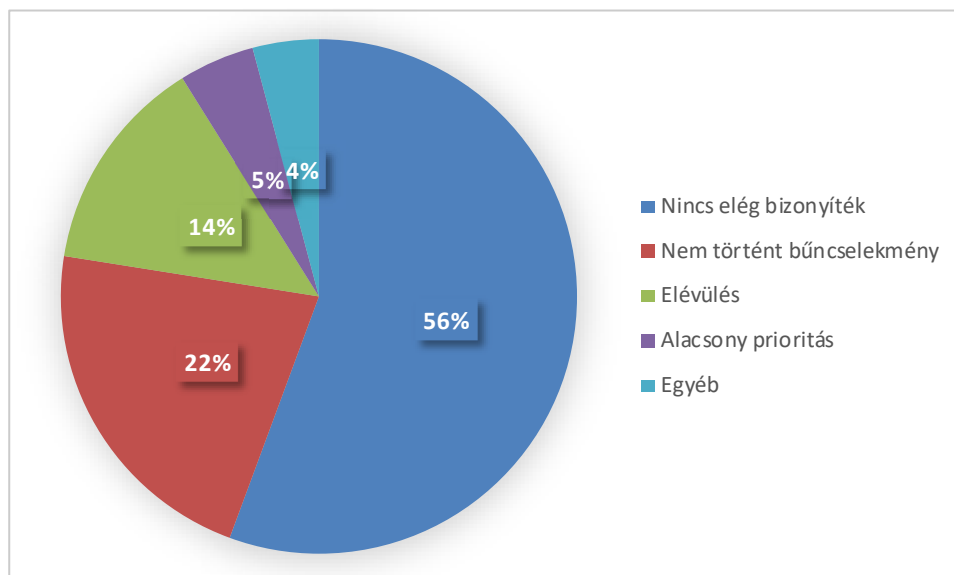
- az OLAF vagy később a nemzeti nyomozati hatóság által eredetileg összegyűjtött bizonyítékot nem tekintették elegendőnek a vádemeléshez (56%);
- az OLAF által vizsgált tevékenység a nemzeti jog szerint nem minősül bűncselekménynek (22%);

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, letöltés dátuma: 2018. február 15.

⁴⁴ A Csalás Elleni Küzdelemmel Foglalkozó Hatóság (DLAF) olyan román nemzeti hatóság, amely nyomozati hatáskörrel rendelkezik és az országban az Unió pénzügyi érdekeinek védelméért felelős. Lásd: a DLAF 2016. évi éves jelentésének statisztikái, 11. o.

- o a nemzeti jog szerint az ügy elévült (vagyis eltelt a büntetőeljárás megindítására rendelkezésre álló idő) (14%)⁴⁵.

10. ábra. A vádemelés elmaradásának legfontosabb okai



Forrás: Az OLAF 2008. január és 2015. december között kiadott igazságügyi ajánlásai tagállamok általi hasznosításának követésének elemzése; 1. o.

97 Ahogy fent jeleztük, az esetek 36%-ában vagy a tagállami hatóságok nem tekintették a nemzeti jog szerinti bűncselekménynek az OLAF által megállapított bűncselekményt, vagy pedig letelt a büntetőeljárás megindítására rendelkezésre álló idő. Megjegyezzük, hogy nem minden esetben lehet megakadályozni egy eset elévülését, valamint a nemzeti ügyészek eltérő következtetést is levonhatnak arra vonatkozóan, hogy történt-e bűncselekmény. Ezért van hatalmas jelentősége az OLAF és a nemzeti hatóságok közötti szoros együttműködésnek⁴⁶.

98 A négy tagállamban végzett interjúink során a nemzeti ügyészek jelezték, hogy a legtöbb esetben nem állnak kapcsolatban az OLAF-fal a zárójelentés kézhezvételét megelőzően. Azt is jelezték, hogy szívesebben vennék, ha az OLAF vizsgálatának lezárásánál már jóval hamarabb információkat kapnának a vélelmezett bűncselekményekről, valamint

⁴⁵ Az OLAF 2008. január és 2015. december között kiadott igazságügyi ajánlásai tagállamok általi hasznosításának elemzése; 1. o.

⁴⁶ A 883/2013/EU rendelet 12. cikke szerint az OLAF „a külső vizsgálatok lefolytatása során megszerzett információkat továbbíthatja az érintett tagállamok illetékes hatóságai számára az ahhoz kellő időben, hogy azok nemzeti joguknak megfelelően meghozhassák a megfelelő intézkedéseket.”

hogy ilyen esetben támogatást nyújtanának az OLAF-nak, és adott esetben megkezdnék saját nyomozásukat, hogy megelőzzék az ügyek elévülését.

99 Ezért az a tény, hogy sok ügyben azért nem emelnek vádat a nemzeti ügyészek, mert nem történt bűncselekmény vagy mert az ügyek elévültek, arra utal, hogy az OLAF és a nemzeti hatóságok közötti együttműködésben hiányosságok vannak.

100 A **10. ábra** szerint a vádemelés nélküli esetek 56%-ában bizonyíték hiánya miatt nem történt meg a vádemelés. Tehát az OLAF által gyűjtött bizonyíték (és a nemzeti hatóságok által a nyomozás során később gyűjtött bizonyíték) minden második vádemelés nélküli esetben kevésnek bizonyult ahhoz, hogy az ügyészek vádemelést kezdeményezzenek.

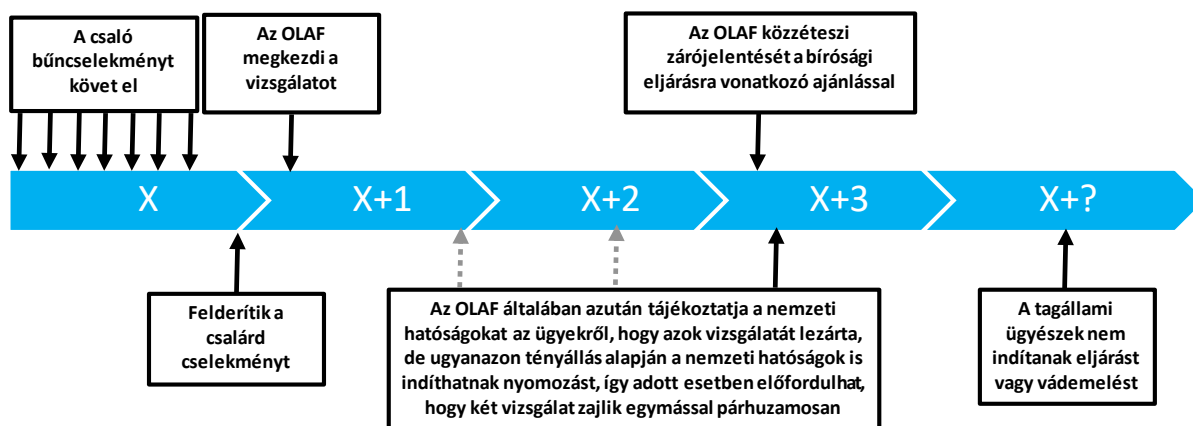
101 A nemzeti hatóságok képviselőivel, független tudományos szakemberekkel és uniós intézményekkel (többek között az OLAF-fal) folytatott interjúink szerint vádemelésekre elsősorban nem a bizonyíték hiánya, hanem inkább az ügyek elévülése miatt nem került sor. Nem feltétlenül arról van szó, hogy egy adott ügy már elévült vagy rövidesen el fog évülni, inkább arról, hogy az állítólagos bűncselekmény elkövetése óta már évek teltek el.

102 Ezzel nem azt kívánjuk állítani, hogy az OLAF vizsgálatai túl hosszú ideig tartanak, hanem arra utalunk, hogy a legtöbb esetben az OLAF akkor folytatja le az igazgatási vizsgálatot, miután az adott cselekményt már felderítették és bejelentették. Ezért a vizsgálat nagyban függ attól, hogy mikor érkeznek be az információk, különösen az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek, illetve a tagállamok részéről. Ezenkívül az OLAF igazgatási vizsgálatát követően az érintett tagállamban még további nyomozást kell végezni. Nem lehet vádat emelni anélkül, hogy az ügyet a nemzeti joggal összhangban kivizsgálják. A kivizsgálás mértéke országonként változó, de minden tagállamban kötelesek megtenni bizonyos lépéseket. Az OLAF vizsgálatai esetében ezért – függetlenül azok minőségétől – gyakran nagy a kockázata annak, hogy kifutnak az időből.

103 A **11. ábra** ismerteti az OLAF által vizsgált ügyek időbeli alakulását. Az OLAF-tól kapott adatok szerint az OLAF-nak 2017-ben átlagosan két hónapra volt szüksége az ügyek kiválasztásához és körülbelül 22 hónapra a vizsgálatukhoz⁴⁷. Feltételezve, hogy az OLAF a csalásghyanús esetek elkövetését követően kb. egy évvel kap róluk tájékoztatást, és késedelem nélkül benyújtja zárójelentését az igazságügyi hatóságokhoz, a nemzeti hatóságok egy állítólagos bűncselekményről átlagosan csak három évvel annak elkövetését követően kapnak információt. Bonyolultabb esetekben ez még hosszabb ideig is eltarthat.

⁴⁷ Lásd: Az OLAF 2017. évi jelentése, 53. o.

11. ábra. Az OLAF által vizsgált ügyek időbeli alakulása



Forrás: Európai Számvevőszék.

104 Véleményünk szerint a jelenlegi rendszer, amelyben az OLAF igazgatási vizsgálata után a csalás gyanúját nemzeti szintű nyomozás követi, számos esetben túl sok időt vesz igénybe és ezáltal csökkenti a végső cél elérésének, azaz a sikeres vádemelésnek az esélyét.

A finanszírozás közigazgatási eljárás keretében történő visszafizettetését akadályozza az elégtelen bizonyíték

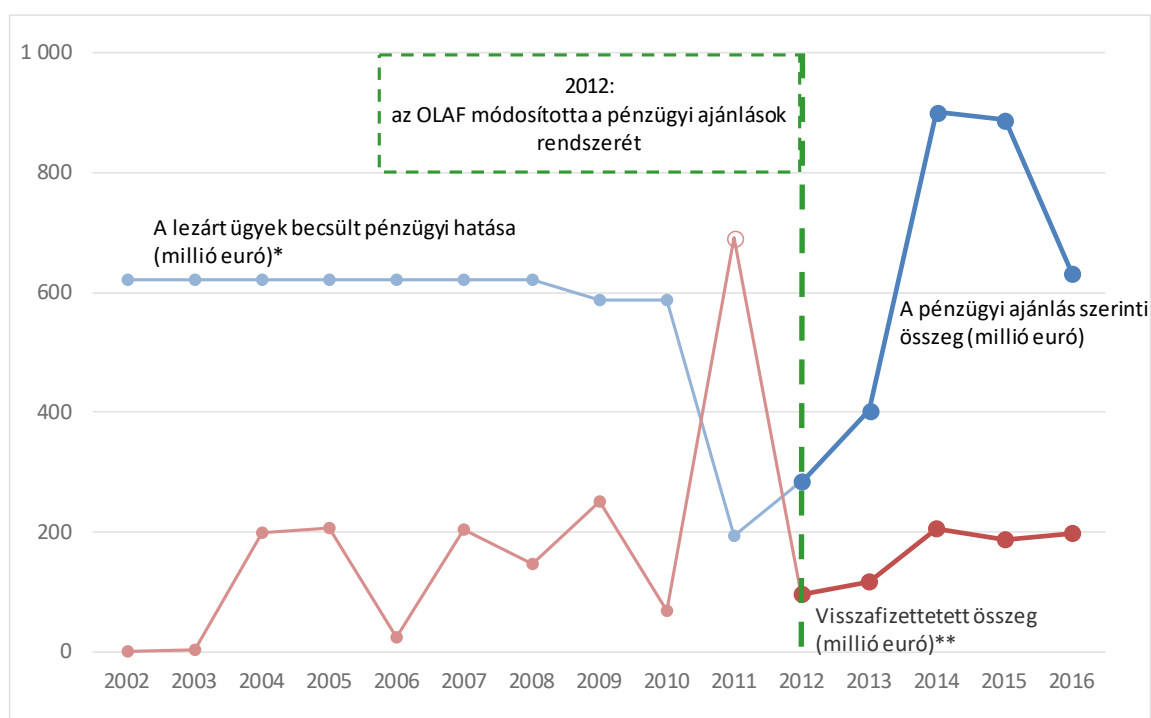
105 Az OLAF pénzügyi ajánlást ad ki, amennyiben szabálytalanságot (csalás gyanúját vagy más tényállást) állapít meg, és meg tudja becsülni a visszafizettetendő összeget.

106 A 12. ábra ismerteti az OLAF által 2002 és 2016 között visszafizettetésre javasolt összegeket. A rendelkezésre álló adatok alapján úgy becsüljük, hogy az OLAF ezen időszakban kiadott pénzügyi ajánlásainak összértéke kb. 8,8 milliárd EUR (2008 és 2009 tekintetében a többi év átlagával számolunk). 2016 végére összesen 2,6 milliárd EUR-t (30%) fizettek vissza. A számadatok alapján bár az OLAF ajánlásainak éves összege nagy eltéréseket mutat, a legtöbb évben (kivéve 2011-et) a visszafizetett összeg 200 millió EUR körül mozgott (az elmúlt 15 év átlaga 173 millió EUR).

107 Az OLAF 2012 és 2016 között – a hét kiadásokat végrehajtó főigazgatóság (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME és DEVCO) által számunkra átadott statisztikák szerint – összesen 1,9 milliárd EUR visszatérítésre tett ajánlást 358 ügy alapján. Ellenőrzésünk időpontjáig a főigazgatóságoknál 153 ügy (az esetek 43%-a) vonatkozásában a visszafizettetések és pénzügyi korrekciók 243 millió EUR-t (az ajánlások teljes összegének 13%-a) tettek ki. Tudatában vagyunk azonban annak, hogy az OLAF fennmaradó pénzügyi ajánlásai közül számos esetében még folyamatban lehet a visszafizettelési folyamat.

A jogosulatlanul folyósított uniós finanszírozás visszafizettetése hosszadalmas eljárás: az olyan eseteket tartalmazó mintánk alapján, amikor sikeres volt a visszafizettetés, becslésünk szerint átlagosan kb. 36 hónap alatt lehet lezárni a visszafizettetéseket. Ennek ellenére jelentősen magasabb visszafizetési arányra számíthatunk a 2012 és 2014 közötti kiadott ajánlások esetében, mint a főigazgatóságok által mindezidáig visszafizettetett 15% (az OLAF-ajánlásokban szereplő teljes összeghez viszonyítva).

12. ábra. A visszafizetetésre javasolt összegek és a visszafizettetett összegek, 2002–2016



* Az OLAF 2008. évi éves jelentésében úgy becsülte, hogy az 1999-es létrehozása óta lezárt ügyek pénzügyi hatása meghaladja a 6,2 milliárd EUR-t. Tízéves időszakra vetítve ez évente átlagosan 620 millió EUR; mivel 2008-ra és 2009-re vonatkozóan nincsenek adatok, ezekre az évekre vonatkozóan a 2002–2011 közötti időszak átlagát vettük figyelembe.

** Az OLAF 2012 óta teszi közzé éves jelentésében a visszafizetetésre javasolt teljes összeget és az adott évben az OLAF előző években lezárt vizsgálatainak eredményeként visszafizetett teljes összeget.

Forrás: Európai Számvevőszék, az OLAF 2002–2016 közötti éves jelentései alapján.

108 A számadatok arra utalnak, hogy az OLAF által a jogosulatlanul kifizetett uniós finanszírozás visszafizetetésére vonatkozó javaslattal lezárt ügyek jelentős százalékában vagy nem kerül sor ilyen visszafizetésre, vagy pedig az ajánláshoz képest jóval kisebb összeget fizetnek vissza.

109 Ezt ellenőrzésünk is megerősítette: írásos bizonyítékok alapján úgy látjuk, hogy a főigazgatóságok számos esetben azt állapították meg, hogy az OLAF zárójelentései nem tartalmaztak elegendő információt ahhoz, hogy alapul szolgáljanak a jogosulatlanul kifizetett

források visszafizettetéséhez⁴⁸. A főigazgatóságok vagy további intézkedéseket tettek (illetve szerveztek ki) annak megállapítására, hogy lehetséges-e a visszafizettetés, vagy pedig a saját ellenőrzéseik bizonyítékaira hagyatkoztak.

110 Amikor az OLAF igazságügyi ajánlást ad ki és/vagy jelentést küld a tagállami igazságügyi hatóságoknak, a visszafizettetési eljárást bizonyos esetekben felfüggesztik. Számos olyan esetet is találtunk, amikor a visszafizettetési eljárást felfüggesztették, és az OLAF felkérte a főigazgatóságokat arra, hogy ne bocsássanak információkat a nemzeti hatóságok, illetve a kedvezményezett rendelkezésére. Elismerjük azonban, hogy kompromisszumra lehet szükség a nyomozás és az összegek gyors visszafizettetése között.

111 Ugyanakkor a jogosulatlanul kifizetett uniós finanszírozás visszafizettetésére irányuló közigazgatási eljárások még mindig hatékonyabbak és kevésbé költségesek, mint a szóban forgó finanszírozás büntetőeljárás útján, a vagyon befagyasztása és elkobása révén történő visszafizettetése. Az Európai Unión belül a bűncselekményekből szerzett vagyon visszaszerzéséről nemrég készített Europol-felmérés azt állapította meg, hogy az Unióban jelenleg visszafizettetés alatt álló pénzüsszegek csak elenyésző hányadát teszik ki a bűncselekményekből szerzett becsült jövedelemnek⁴⁹.

Megosztott irányítás

112 A főigazgatóságok megosztott irányítás esetén nem közvetlenül a kedvezményezettekkel fizettetik vissza a finanszírozást, hanem ehelyett különféle pénzügyi eljárásokat alkalmaznak az uniós költségvetés védelmére. A DG REGIO és a DG EMPL a legtöbb esetben pénzügyi korrekciókat alkalmaz, ha az OLAF pénzügyi ajánlást ad ki. Az érintett tagállam feladata annak eldöntése, hogy a kedvezményezettekkel szemben milyen kiigazító intézkedést hozzon, ha a főigazgatóság pénzügyi korrekciót alkalmaz. A megosztott irányítás elve alapján a DG REGIO és a DG EMPL nem köteles ellenőrizni a kedvezményezettekkel visszafizettetett összegeket.

113 A DG AGRI szabályai nem írják egyértelműen elő az OLAF pénzügyi ajánlásai nyomán teendő intézkedések fő mérföldköveit. Nincsenek például határidők meghatározva a tagállamok számára az OLAF-jelentésben szereplő visszafizettetendő összeggel szembeni

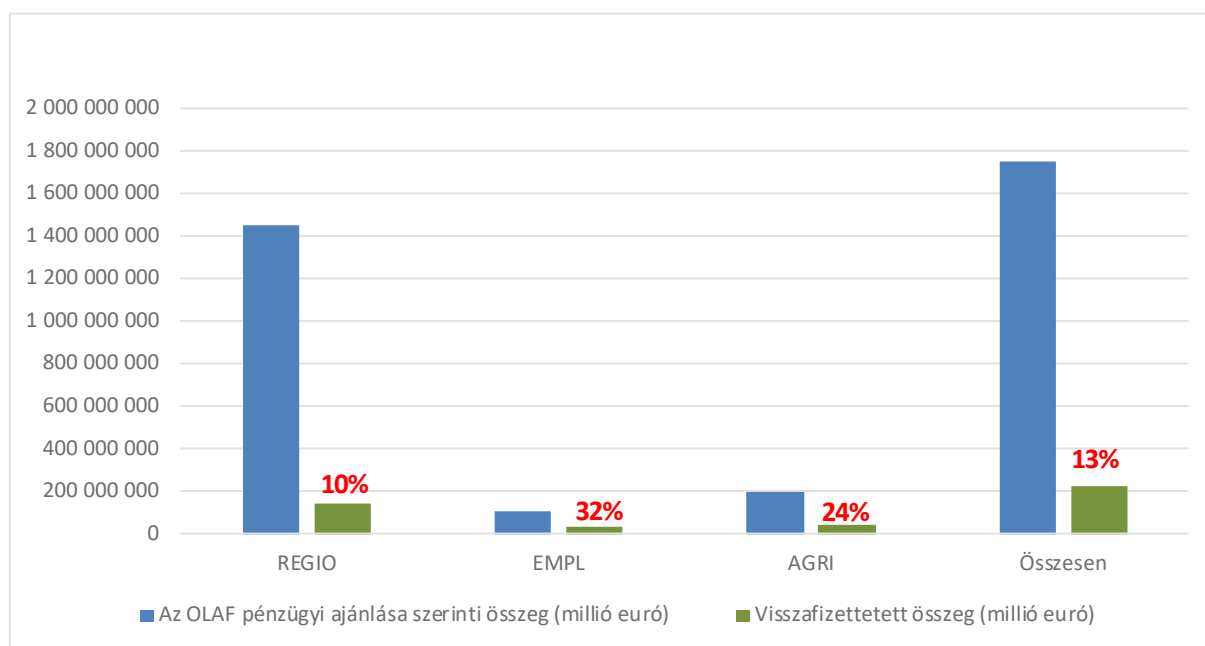
⁴⁸ Abból a 150 esetből, amikor az OLAF pénzügyi ajánlása eredményeként visszafizettetést írtak elő, 59 esetben a visszafizetett összeg az OLAF ajánlása szerinti összegnek legfeljebb 70%-a volt.

⁴⁹ *Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010–2014* (Még mindig kifizetődő a bűnözés? A bűncselekményekből szerzett vagyon visszaszerzése az Unióban; A 2010 és 2014 közötti statisztikai információk felmérése). Europol, 2016.

fellebbezésre. A DG AGRI saját feladatának tekinti a teljes egészében az érintett tagállam felelősségi körébe tartozó visszafizettetés felügyeletét.

114 A **13. ábrán** az OLAF által a DG REGIO, a DG EMPL és a DG AGRI számára 2012 és 2016 között küldött pénzügyi ajánlások teljes értéke látható, az ellenőrzésünk idejéig visszafizetett összegekkel együtt. A három főigazgatóság a 2012 és 2016 közötti időszakban 268 pénzügyi ajánlást kapott az OLAF-tól. A szóban forgó esetek közül 125 ügyben (47%) történt meg az összegek visszafizettetése. A visszafizetett arány akkor sem jelentősen magasabb, ha csak a három említett főigazgatóság által az OLAF-tól 2012 és 2014 között kapott pénzügyi ajánlásokat vesszük figyelembe. Ezek esetében a három főigazgatóság az OLAF ajánlásaiban szereplő teljes összeg 15%-át tudta visszafizettetni (DG REGIO – 10%; DG EMPL – 19%; DG AGRI – 33%). Megjegyezzük, hogy az OLAF 2016 októberében új utasításokat adott ki a pénzügyi ajánlások megszövegezésére és kiszámítására vonatkozóan. Mivel ezek az új utasítások csak a közelmúltban kerültek bevezetésre, a rendszerre kifejtett hatásuk még nem mutatkozott meg teljes mértékben.

13. ábra. A DG REGIO, a DG EMPL és a DG AGRI által a 2012 és 2016 közötti OLAF-ajánlások eredményeként végrehajtott visszafizettetések



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

115 A DG REGIO és a DG EMPL szerint elsősorban azért nem az ajánlás szerinti összegeket fizettetik vissza, mert az OLAF zárójelentése közvetlenül nem támasztja alá az ajánlott összeget. Egy esetben például a főigazgatóság külső vállalkozást kért fel az OLAF megállapításának további jogi elemzésére. A főigazgatóság egy másik, kapcsolódó esetben a DG MARKT-tal és a Bizottság Jogi Szolgálatával való egyeztetést követően úgy határozott, hogy nem fizetteti vissza az OLAF által ajánlott összeget, mivel magas a per kockázata. A

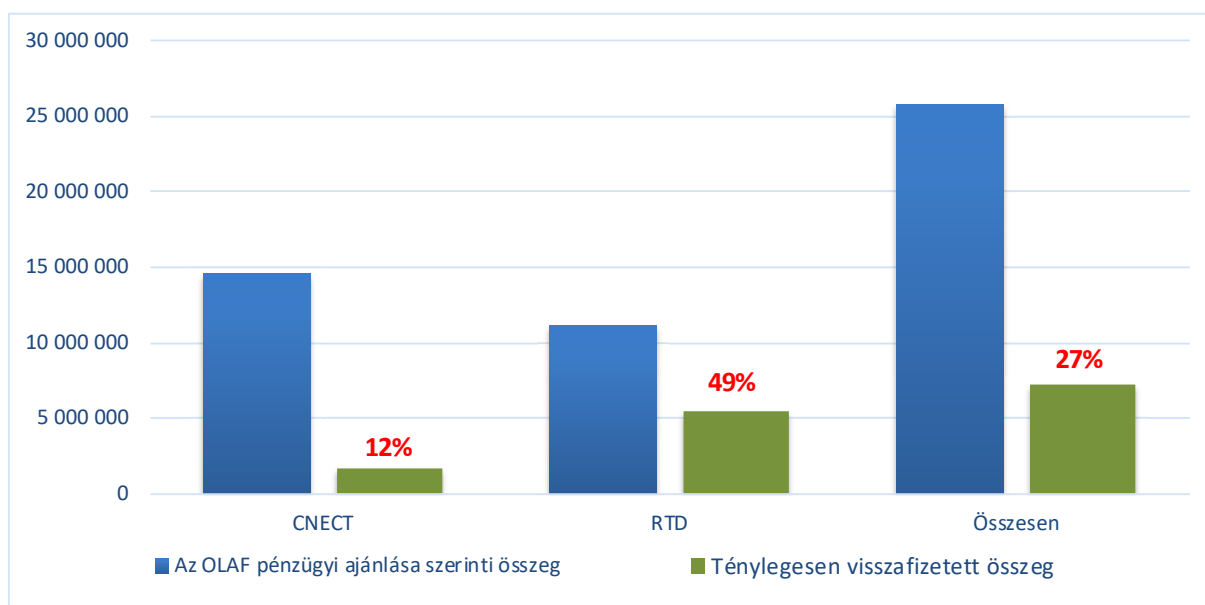
másik ok, amiért néhány esetben nem sikerült az ajánlásban szereplő teljes összeget visszafizettetni, az volt, hogy az OLAF korábban magasabb korrekciókat javasolt a közbeszerzési szabályok megsértése esetén, mint amilyeneket az érintett főigazgatóságok a bizottsági iránymutatások alapján ténylegesen alkalmaztak⁵⁰.

Közvetlen irányítás (DG CNECT és DG RTD)

116 A 14. ábrán az OLAF által a DG CNECT és a DG RTD számára 2012 és 2016 között küldött pénzügyi ajánlások teljes értéke látható, az ellenőrzésünk idejéig visszafizetett összegekkel együtt. A két főigazgatóság a 2012 és 2016 közötti időszakban 36 pénzügyi ajánlást kapott az OLAF-tól. Teljes visszafizetésre kilenc esetben (az esetek 25%-a) került sor. Egy kivételes esetben a DG RTD az OLAF által ajánlott összeg nyolcszorosát fizettette vissza, mivel a kedvezményezett által visszafizetett teljes összegben benne voltak a főigazgatóság saját ellenőrzéseire alapuló, extrapolált összegek is. Ebben az esetben úgy tekintjük, hogy az OLAF által ajánlott összeget teljes mértékben visszafizették. A visszafizettetési arány valamivel magasabb, ha csak a két említett főigazgatóság által az OLAF-tól 2012 és 2014 között kapott pénzügyi ajánlásokat vesszük figyelembe. Ezeknél az eseteknél a két főigazgatóság az OLAF ajánlásaiban szereplő teljes összeg 34%-át tudta visszafizettetni.

⁵⁰ Commission decision of 19.12.2013 on the setting out and approval of the guidelines for determining financial corrections to be made by the Commission to expenditure financed by the Union under shared management, for non-compliance with the rules on public procurement (A Bizottság határozata az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról) (C(2013) 9527 final, 2013. december 19.).

14. ábra. A DG CNECT és a DG RTD által a 2012 és 2016 közötti OLAF-ajánlások eredményeként kezdeményezett visszafizettetések



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

117 Az OLAF 37 pénzügyi ajánlásából 20-at ellenőriztünk (10 a DG CNECT és 10 a DG RTD vonatkozásában), ami az OLAF által a két főigazgatóság számára adott pénzügyi ajánlások teljes összegének 86%-át tette ki. Ezek alapján megállapítottuk, hogy a finanszírozás visszafizettetésében mutatkozó késedelmek és az OLAF vizsgálatát követő visszafizettetés elmaradása elsősorban az alábbiaknak tulajdonítható:

- folyamatban lévő nyomozások vagy büntetőeljárások,
- az OLAF jelentéseiben foglalt elégtelen bizonyíték, valamint
- a vállalkozások felszámolása, mire az OLAF lezárta az ügyet.

118 A kiadásokat végrehajtó főigazgatóság számára egy eset OLAF-nak történő bejelentéséhez szükséges idő és az OLAF vizsgálatának gyorsasága fontos tényezők lehetnek egy visszafizettetési eljárás sikerét illetően, mivel az idő nagyon fontos az olyan esetekben, amikor a főigazgatóságok közvetlenül a kedvezményezettekkel fizettetik vissza a finanszírozást. Az olyan ügyekben, ahol a visszafizettetés még folyamatban van, az OLAF vizsgálatának megkezdésétől eltelt idő átlagosan öt év. Amennyiben a csalók – gyakran közvetlenül az ellenőrzésről vagy az OLAF-vizsgálatról szóló értesítést követően – felszámolják vagy megszüntetik a vállalkozást, a visszafizettetésre nincs sok esély.

119 A főigazgatóságok gyorsabban tudnak reagálni, és elkerülhetik a finanszírozás kedvezményezettekkel történő visszafizettetés költségeit, ha bizonyítani tudják saját

ellenőrzéseikkel, hogy megsértették a szerződéses kötelezettségeket. Ilyen esetekben a felelős főigazgatóság a visszafizetési felszólítás előkészítési munkáját inkább saját ellenőrzésének eredményeire és nem az OLAF jelentésére alapozza. Megállapítottuk, hogy olyan esetekben, amikor a főigazgatóság nem végzett ellenőrzést, és csak az OLAF vizsgálati aktája szolgált bizonyíték forrásául, a főigazgatóság számára nehezebb feladat volt a visszafizetési felszólítás kiadása az OLAF által ajánlott összeg tekintetében, mivel a főigazgatóság elégtelennek találta a rendelkezésre álló dokumentumokat.

120 Ráadásul az adósok néha az Európai Unió Bíróságához fordulnak, hogy visszakaphassák a Bizottság által elutasított költségek és/vagy kártérítés egy részét. Ha ez megtörténik, a visszafizetett összeg nem tekinthető véglegesnek, míg a bírósági ügy le nem zárul.

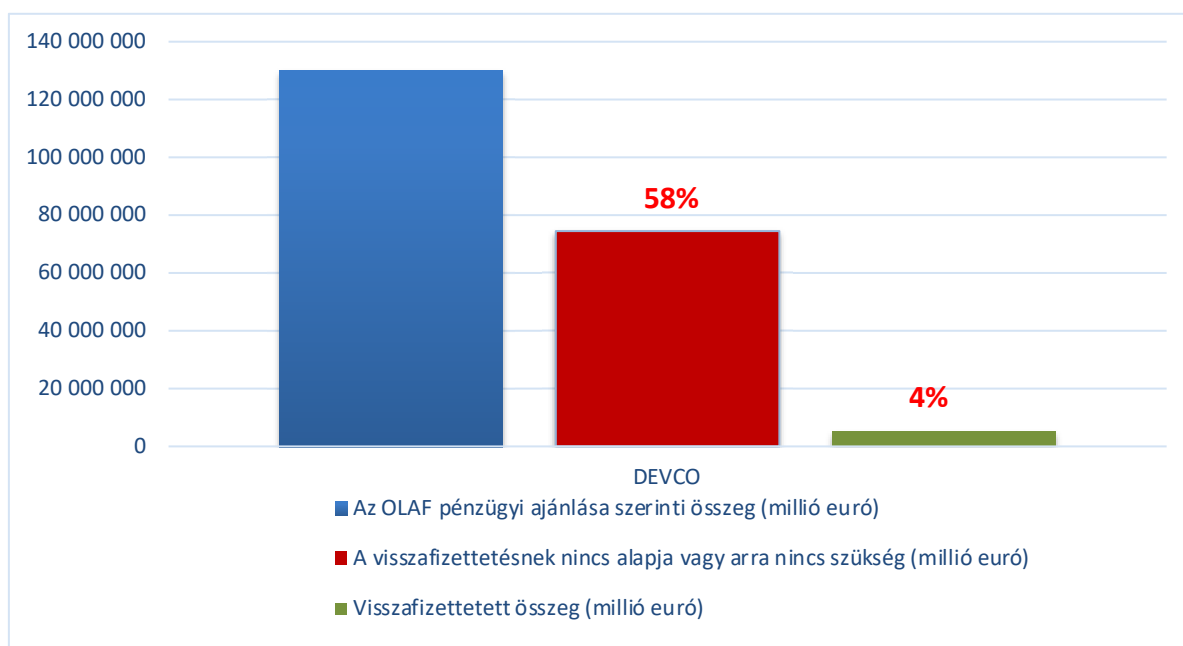
Közvetett irányítás (DG DEVCO)

121 Közvetett irányítás esetén a DG DEVCO költségvetés-végrehajtási feladatokat ruház a kedvezményezett országokra, nemzetközi szervezetekre és az Unión kívüli országokban működő fejlesztési ügynökségekre.

122 A 15. ábrán az OLAF által a DG DEVCO számára 2012 és 2016 között küldött pénzügyi ajánlások teljes értéke látható, az ellenőrzésünk időpontjáig visszafizetett összegekkel együtt. A DG DEVCO a 2012 és 2016 közötti időszakban 53 pénzügyi ajánlást kapott az OLAF-tól. 20 esetben (az esetek 38%-a) került sor visszafizettetésre⁵¹. A visszafizettetési arány akkor sem jelentősen magasabb, ha csak a főigazgatóság által az OLAF-tól 2012 és 2014 között kapott pénzügyi ajánlásokat vesszük figyelembe. Ezeknél az eseteknél a DG DEVCO az OLAF ajánlásaiban szereplő teljes összeg 6%-át tudta visszafizettetni.

⁵¹ A DG DEVCO közvetlen irányítással is végrehajt támogatási megállapodásokat, közbeszerzési szerződéseket és költségvetés-támogatási műveleteket. Ellenőrzésünk azonban csak a közvetett irányítás alá tartozó kiadásokra terjedt ki.

15. ábra. A DG DEVCO által a 2012 és 2016 közötti OLAF-ajánlások eredményeként kezdeményezett visszafizettetések



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján.

123 Az OLAF pénzügyi ajánlásaik összértékének 58%-át képviselő esetekben a DG DEVCO nem fizettette vissza az érintett uniós forrásokat, vagy azért, mert véleménye szerint erre nem volt jogalapja, vagy pedig azért, mert úgy döntött, hogy nem ad ki visszafizetési felszólítást⁵². Az OLAF általunk megvizsgált 10 pénzügyi ajánlása alapján a DG DEVCO elsősorban azért nem fizettette vissza az OLAF által ajánlott összegeket, mert véleménye szerint nem állt rendelkezésre elegendő bizonyíték.

124 A DG DEVCO 10 esetből – az OLAF pénzügyi ajánlásaiban jelentős súlyt képviselő – 3-esetben eltekintett a visszafizettétéstől. A DG DEVCO, tekintettel arra, hogy magas kockázatú környezetben működik, valamint a szakpolitikája végrehajtását fenyegető esetleges kockázatok miatt bizonyos körülmények esetén úgy dönthet, hogy nem fizetteti vissza az uniós finanszírozást a kedvezményezettekkel. Olyan országokban, ahol instabil a politikai és igazságügyi rendszer, meglehetősen egyértelmű, hogy alacsony a büntető- vagy polgári (közigazgatási) bírósági eljárás útján történő visszafizettetés esélye, és gyakran egy OLAF-vizsgálat a csalás gyanú kivizsgálásának egyedüli módja. Az OLAF nem elemzi kellő részletességgel, hogy mely esetek eredményeztek sikeres visszafizettetést, és hogy mely okok miatt tekintenek el a főigazgatóságok a visszafizettétéstől vagy döntenek úgy, hogy az

⁵² Ha csak az OLAF 2012 és 2014 közötti pénzügyi ajánlásait vesszük figyelembe, ez az arány 82%-ra nő.

OLAF által ajánlotthoz képest jóval alacsonyabb összeget fizettetnek vissza, pedig ez segítene az OLAF-nak abban, hogy célzottabban irányítsa vizsgálatait.

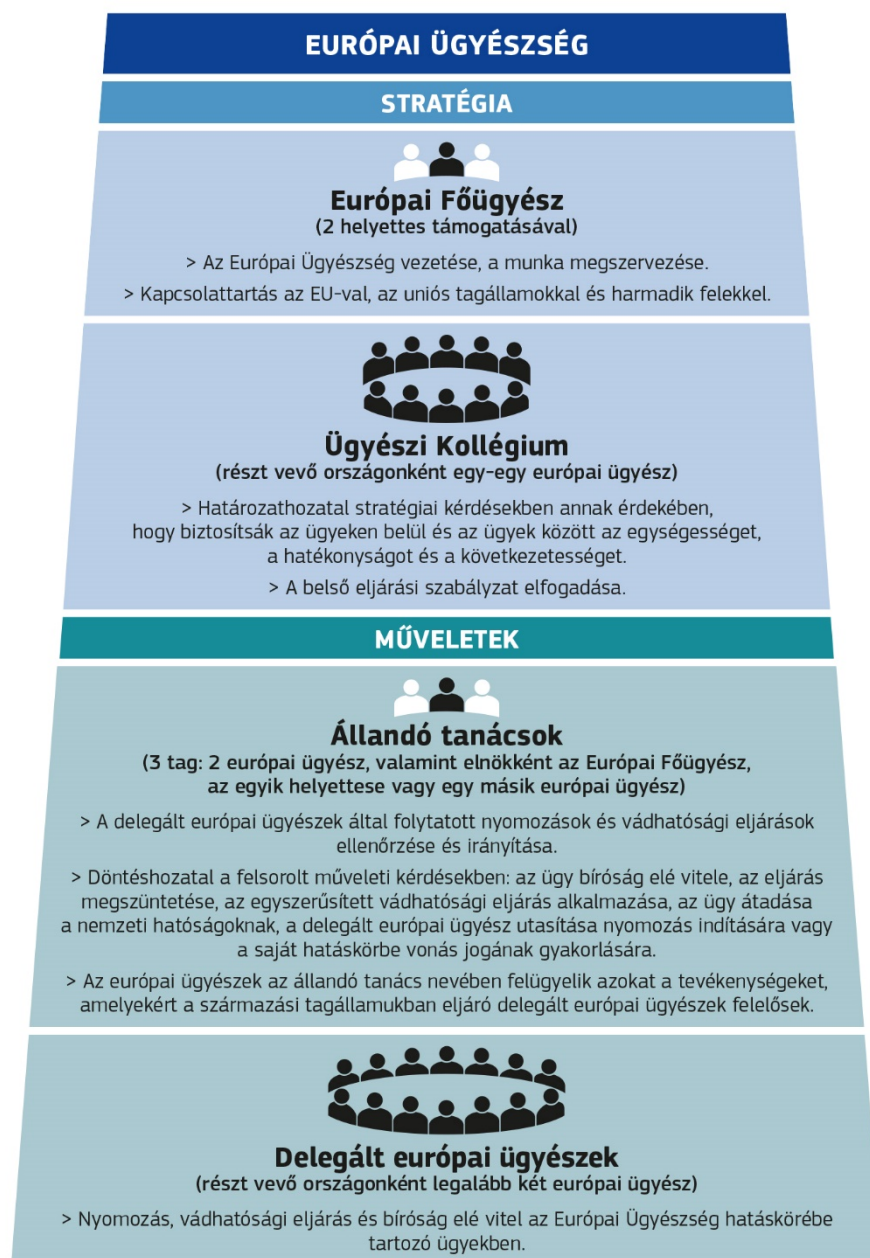
Az Európai Ügyészség működésének megkezdése összehangolt erőfeszítéseket tesz szükségessé

125 2017 októberében húsz tagállam rendeletet fogadott el az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozására vonatkozó megerősített együttműködésről⁵³. Ez olyan uniós szerv lesz, amely hatáskörrel rendelkezik majd az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények kivizsgálására és ezek kapcsán vádhatósági eljárás megindítására.

126 Az Európai Ügyészség elvileg két szinten működik majd: egy központosított és egy decentralizált szinten. A központosított szint része az Európai Főügyész és tagállamonként egy európai ügyész (közülük kettő az Európai Főügyész helyettese), akik az Európai Ügyészség luxembourgi központi hivatalában dolgoznak, a decentralizált szint pedig delegált európai ügyészekből áll, akik a tagállamokban működnek. A tanácsokba tömörülő európai ügyészek lesznek felelősek a delegált európai ügyészek felügyeletéért, valamint különleges esetekben maguk is nyomozást végeznek. A delegált európai ügyészek az érintett tagállamokban végzett nyomozásokért lesznek majd felelősek (**16. ábra**).

⁵³ Hollandia és Málta 2018 folyamán csatlakozott az Európai Ügyészséghez.

16. ábra. Az Európai Ügyészség felépítése



Forrás: Bizottság.

127 Elemeztük az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletet az uniós kiadásokat érintő csalások kivizsgálásának és a vádhatósági eljárás megindításának jelenlegi keretéről szóló észrevételeink alapján. Értékeljük, hogy az Európai Ügyészség kezeli-e majd az alábbi legfontosabb problémákat:

- o a jelenlegi rendszer, amelyben az OLAF igazgatási vizsgálata után a csalás gyanúját nemzeti szintű nyomozás követi, számos esetben túl sok időt vesz igénybe;
- o nem zökkenőmentes az OLAF és a tagállami hatóságok közötti együttműködés.

128 Általánosságban úgy látjuk, hogy az Európai Ügyészség létrehozása a megfelelő irányba tett lépés. Hangsúlyozni kívánunk azonban több olyan kockázatot is, amelyek arra utalnak, hogy az Európai Ügyészség nem feltétlenül lesz képes kezelni a fent említett problémákat:

- o A rendelet szerint az Európai Ügyészség tanácsai látják majd el a delegált ügyészek operatív munkájának felügyeletét. A tanácsnak ahhoz, hogy kifogásolja egy delegált ügyész véleményét vagy akár hogy ezt vele megvitathassa, egy-egy konkrét esetben a nemzeti büntetőjogban és büntető eljárásjogban jártas szakértőre is szüksége lesz, hogy a fordítási igényeket ne is említsük. Tehát az Európai Ügyészség központi hivatalának ahhoz, hogy felügyeleti funkcióját elláthassa, megfelelő személyzetre és erőforrásokra van szüksége, nemzeti jogi szakértőket is beleértve⁵⁴. A széles körű belső egyeztetés és fordítás miatt végül túl hosszú idő telhet el a büntetőeljárások szempontjából, ahol nagyon gyakran az idő a legkorlátozottabb erőforrás.
- o Az Európai Ügyészségről szóló rendelet értelmében elsősorban az Európai Ügyészség irányítása alatt eljáró tagállami nyomozókra hárul a nyomozás feladata. A szabályozás nem hoz létre olyan mechanizmust, amely révén az Európai Ügyészség (vagy bármely más uniós szerv) a tagállami hatóságokat arra ösztönözhetné, hogy rendelkezzenek forrásokat az uniós kiadásokat érintő csalások kivizsgálásához szükséges proaktív munkához vagy a delegált ügyészek által kezelt esetekhez. Mivel a delegált ügyészeknek szüksége lesz az érintett nemzeti hatóság támogatására az ügy bírósághoz kerüléséhez szükséges nyomozás lefolytatása érdekében, hatékonyságuk nagymértékben függ majd a nemzeti hatóságoktól.
- o Az Európai Ügyészségről szóló rendelet⁵⁵ értelmében az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek felkérhetik az OLAF-ot, hogy előzetesen értékelje az Európai Ügyészséghez utalandó ügyeket. Mivel az idő kritikus tényező a nyomozás sikerét illetően, e lehetőség túlzott mértékű igénybevétele kedvezőtlenül érintheti a későbbi fellépések időzítését. Az OLAF és az Európai Ügyészség közötti együttműködésre vonatkozó jövőbeli rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük annak gyors eldöntését, hogy büntetőeljárást indítanak-e, vagy az ügyet közigazgatási eljárás útján az érintett tagállamhoz vagy felelős uniós intézményhez utalják nyomozás céljából.

⁵⁴ A Bizottság az Európai Ügyészség költségvetését – 115 alkalmazottal számolva – évi 21 millió euróra becsüli.

⁵⁵ Lásd: az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, 2017. október 12-i (EU) 2017/1939 tanácsi rendelet (51) preambulumbekzdése.

Következtetések és ajánlások

129 Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a Bizottság megfelelően kezeli-e az uniós kiadásokat érintő csalások kockázatát. Különösen a Bizottság által a csalások megelőzése és a potenciális elkövetők elrettentése, valamint az elkövetett csalások által érintett összegek visszafizettetése céljából hozott intézkedéseket vizsgáltuk meg.

130 Észrevételeink alapján úgy véljük, hogy az Unióban fokozottabb ösztönzésre van szükség ahhoz, hogy eredményes stratégiai keretet lehessen megvalósítani a csaláskockázat kezelésére megbízható értékelések alapján. Véleményünk szerint a Bizottságnak egyértelműen fokoznia kellene az uniós kifizetéseket érintő csalással szembeni küzdelmét azáltal, hogy egyértelművé teszi és megerősíti a csalás elleni küzdelem kezelésével érintett különféle szereplők felelősségi köreit.

A Bizottság nem rendelkezik kellő áttekintéssel a csalások mértékéről, jellegéről és okairól

131 A Bizottság nem rendelkezik átfogó és összemérhető információkkal az uniós kiadásokat érintő felderített csalások mértékéről. A Bizottságnak az általa közvetlenül irányított területeken elkövetett, felderített csalásokra vonatkozó saját beszámolója sem teljes körű. A megosztott irányítást illetően a tagállamok eltérő módszereket alkalmaznak a felderített csalásra vonatkozó hivatalos statisztikáik elkészítése során, és a Bizottság szabálytalanságkezelő rendszerében (IMS) bejelentett információk is hiányosak. A Bizottság nem végez átfogó ellenőrzéseket az IMS-ben bejelentett adatok minőségére vonatkozóan és nem kéri fel a tagállami hatóságokat arra, hogy bizonyossággal szolgáljanak a bejelentett adatok megbízhatóságát illetően. A kiadásokat végrehajtó főigazgatóságok a rendszerellenőrzések keretében részleges ellenőrzéseket végeznek a nemzeti szintű szabálytalanságbejelentési rendszerekre vonatkozóan (**21–32. bekezdés**).

132 A Bizottság még nem dolgozott ki a felderítetlen csalások mértékének áttekintésére alkalmas módszert a hivatalos statisztikák kiegészítése céljából, habár több, széles körben elfogadott módszer is létezik a csalások mértékének általános áttekintésére (**33–37. bekezdés**).

133 Ezenkívül véleményünk szerint a csalások jellegéről és okairól sem áll rendelkezésre elegendő kvalitatív jellegű információ. Rendelkezésre állnak bizonyos információk a különféle ágazatokban előforduló csalástípusokról és módszerekről, de ezeket nem frissítik rendszeresen. Emellett egyáltalán találtunk olyan részletes bizottsági elemzést vagy

tanulmányt, amely azzal foglalkozna, hogy az uniós finanszírozás kedvezményezettjei mely okokból követnek el csalást.

134 A korrupcióhoz kapcsolódó objektív helyettesítő mutatókat alkalmazó tanulmányok azt is megállapították, hogy a korrupció kockázatát fokozhatja a kiadásokkal kapcsolatos mérlegelési jogkör és a túlzott bürokratikus ellenőrzés, amely más beszállítók piacra lépését akadályozhatja, és ezáltal könnyebben fennmaradhatnak a korrupt megállapodások (**38–49. bekezdés**).

1. ajánlás. Az uniós kiadásokat érintő csalások mértékének, jellegének és okainak mélyrehatóbb megismerése

Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalással szembeni fellépés megfelelően megtervezett megközelítése érdekében a Bizottság hozzon létre a csalásra vonatkozó megbízható beszámolási rendszert, amely információkkal szolgál a csalás mértékének, jellegének és alapvető okainak értékeléséhez. Konkrétan:

- a) a szabálytalanságkezelő rendszert (IMS) fejlessze tovább, hogy az Unió pénzügyi érdekeit érintő csaláshoz kapcsolódó nyomozásokra vonatkozó információkat valamennyi tagállami hatóság megfelelő időben bejelentsen;
- b) fejlessze az uniós költségvetést érintő csalás és korrupció kockázatával kapcsolatban a különféle forrásokból származó információk összegyűjtésére irányuló kapacitását; végezze el e kockázat különféle módszerek (felmérések a bűncselekmények észleléséről, valamint közigazgatási adatokon alapuló mutatók) alkalmazásával történő rendszeres mérését; továbbá vizsgálja meg a kiadási területek, országok és ágazatok szerinti kockázati mutatók létrehozásának lehetőségét.

Határidő: 2022 vége.

Hiányosságok vannak a Bizottság csaláskockázat kezeléssel kapcsolatos stratégiai megközelítésében

135 Hiányosságokat tapasztaltunk a Bizottság csalás elleni stratégiáiban és az eredményességükre vonatkozó beszámolásban. A Bizottság ugyan rendelkezik hivatalos csalás elleni stratégiával – a Bizottság csalás elleni stratégiája (CAFS) –, ám azt 2011 óta nem frissítette. Kérdéses tehát számunkra, hogy a stratégia gyakorlati szempontból alkalmas-e arra, hogy iránymutatásul szolgáljon a Bizottság csalás elleni tevékenységeihez. Nyugtázzuk, hogy a Bizottság a CAFS frissítését tervezi (**58–64. bekezdés**).

136 A Bizottság irányítási modelljében a csalás elleni intézkedésekkel kapcsolatos feladatok és felelősségi körök szétagoltak, mivel minden egyes bizottsági főigazgatóság és szervezeti egység saját csalás elleni stratégiával rendelkezik. Nincs olyan központi szerv, amelynek a feladata a csalás elleni tevékenységekkel kapcsolatos megfelelő szervezeti felügyelet biztosítása lenne. Ez potenciálisan az OLAF feladata lehetne (**4. ajánlás**). Egyetlen biztos portfóliója sem tesz konkrétan említést a stratégiai csaláskockázat-kezelésről és a csalás megelőzéséről (**52–57. bekezdés**).

2. ajánlás. A Bizottság csalás elleni fellépéseinek egységesebb megszervezése

2.1. A csalás elleni küzdelem eredményesebb koordinálása érdekében a csalások megelőzése és felderítése terén viselt testületi felelősség keretében a Bizottság biztosítsa, hogy a stratégiai csaláskockázat-kezelés és a csalásmegelőzés kifejezetten tartozzon bele egy európai biztos portfóliójába.

2.2. A Bizottság gondoskodjon arról, hogy új csalás elleni stratégiája:

- a csaláskockázatok olyan átfogó elemzésén alapuljon, amelynek során számos, különféle forrásokból származó adatot használnak fel az uniós kiadásokat érintő csalás mértékének, jellegének és okainak megállapítására;
- érdemi célkitűzéseket és mérhető mutatókat tartalmazzon; valamint
- a célkitűzések megvalósításán alapuló beszámolást foglaljon magában.

Határidő: 2022 vége.

A csalások megelőzése nem kapott elegendő figyelmet

137 Bár a Bizottság már 2000-ben megkezdte a csalásbiztossággal kapcsolatos tevékenységeit, átfogó csalás elleni rendelkezéseket első alkalommal csak a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan szerepeltettek valamennyi felső szintű rendeletben (**66–70. bekezdés**).

138 A csalás kockázatának a kiadási rendszerek elfogadását megelőzően történő értékelése és a csalás elleni ellenőrzések létrehozása eredményes módja lehet a csalás miatti veszteségek csökkentésének. Ám a Bizottság a 2014 és 2020 közötti kiadási programokat illetően a folyamat során csak későn írta elő a tervezett szabályok ilyen értékelését. Ezért ezeket csak a pénzügyi programok következő generációja tekintetében, 2021 után hajtják

majd végre. A Bizottság megosztott irányítás esetén nem írja elő, hogy a tagállamok értékeljék a csalás kockázatát a 2014 és 2020 közötti programjaikban azok elfogadását megelőzően. Ugyanakkor ez a kiadási terület teszi ki az uniós költségvetési kiadások kb. 70%-át (**71–75. bekezdés**).

139 Az adatoknak a csalások megelőzésére és az attól való elrettentésre való felhasználása eredményes módszer lehet akár arra, hogy a források elosztását megelőzően azonosítani lehessen a kockázatos gazdasági szereplőket, akár arra, hogy javítsák a jövőbeli megfelelést az olyan gazdasági szereplők és magánszemélyek kizárása útján, akiknek az esetében csalás elkövetését derítették fel. A Bizottságon belül három főigazgatósági szintű kezdeményezésre került sor ilyen adatbázisok létrehozása érdekében, ám a szóban forgó eszközök használata meglehetősen korlátozott, és nem kellően koordinált. A Bizottság kizárási és szankcionálási rendszerének megelőző és elrettentő hatása korlátozott, mivel a kohéziós politikáért és a mezőgazdaságért felelős főigazgatóságoknak nincsen hatáskörük arra, hogy az ezekből az alapokból támogatott csalárd gazdasági szereplőkkel szemben kizárási kérelmet kezdeményezzenek. Ezenkívül a tagállami hatóságok nem kötelesek a kizárási döntéseket figyelembe venni az uniós forrásokat érintő finanszírozási határozatok meghozatala során.

140 A DG EMPL és a DG REGIO 2013 óta az ARACHNE nevű saját, belső fejlesztésű csalásmegelőző eszközzel rendelkezik. Ez az eszköz hatékonynak bizonyulhat, ám egyelőre még nem tartalmaz elegendő adatot. A csalárd gazdasági szereplőkre és a hozzájuk kapcsolódó magánszemélyekre vonatkozó információk biztosítása jelenleg a tagállamok feladata (**76–88. bekezdés**).

3. ajánlás. A csalásmegelőzési eszközök fokozott alkalmazása

3.1. A Bizottság végezzen csaláskockázat-értékelést a 2020 utáni időszak kiadási programjainak végrehajtási szabályaira vonatkozóan, és kérje fel a tagállamokat, hogy a programok elfogadását megelőzően végezzenek részletes csaláskockázat-értékelést.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020

3.2. A Bizottság kizárási rendszerét illetően a Bizottság:

- a) biztosítsa, hogy a főigazgatóságok mind a közvetlen, mind a közvetett irányítás tekintetében alkalmazzák a korai felismerési és kizárási rendszert;
- b) kérje fel a tagállamokat, hogy azonosítsák és kockázatosként jelöljék a csalárd gazdasági szereplőket és a hozzájuk kapcsolódó magánszemélyeket.

3.3. A Bizottság hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a tagállamok naprakész adatok benyújtásával aktív szerepet vállaljanak az ARACHNE adatbázis működtetésében, és használják ki a „big data” adatelemzési módszerek által az uniós források csalárd és szabálytalan felhasználásának megelőzésére kínált lehetőségeket³⁹.

Határidő: 2019 vége.

Az OLAF közigazgatási vizsgálatai csak az esetek kevesebb mint felében vezettek vádemeléshez, és az érintett összegek nem egészen egyharmadát tudták visszafizettetni

141 Az OLAF igazságügyi ajánlásai az esetek körülbelül 45%-ában vezetnek a vélelmezett csalókkal szembeni vádemeléshez. A jelenlegi rendszer – amelynek keretében a más forrásból kapott információk alapján az OLAF vizsgálatot indít, és a csalás gyanújának OLAF általi igazgatási vizsgálatát gyakran nemzeti szintű nyomozás követi – számos esetben túl sok időt vesz igénybe és ezáltal csökkenti a végső cél elérésének, azaz a sikeres vádemelésnek az esélyét (**94–104. bekezdés**).

142 Több, csaláshoz és szabálytalansághoz kapcsolódó esetben a főigazgatóságok szerint az OLAF zárójelentései nem nyújtanak elegendő információt ahhoz, hogy azok alapján kezdeményezni lehessen a jogosulatlanul kifizetett források visszafizettetését. Ezekben az esetekben a főigazgatóságok – saját maguk vagy alvállalkozóik útján – további lépéseket tesznek annak eldöntéséhez, hogy lehetséges-e a szóban forgó összeg visszafizettete, vagy saját ellenőrzéseik során szerzett bizonyítékokra támaszkodnak (**105–124. bekezdés**).

4. ajánlás. Az OLAF uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelemben betöltött feladatainak és felelősségi köreinek felülvizsgálata az Európai Ügyészség létrehozásának fényében

A Bizottság az Európai Ügyészség létrehozásának fényében vizsgálja felül az OLAF-nak az uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelemben betöltött feladatait és felelősségi körét.

A Bizottság különösen olyan intézkedésekre tegyen javaslatot az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyek az OLAF-nak stratégiai és felügyeleti szerepet biztosítanak a csalással szembeni uniós fellépés terén.

Ennek keretében az OLAF az alábbiakért felelős felügyeleti szervként járhatna el:

- a) vezető szerep a Bizottság csalás elleni stratégiája végrehajtásának megtervezésében, nyomon követésében és felügyeletében, különös tekintettel a csalási mintázatok (elkövetési módok) és a csalás okai valós idejű részletes elemzésének biztosítására;
- b) a tagállamok csalás elleni tevékenységeinek koordinálása és nyomon követése.

Határidő: 2022 vége.

A jelentést 2018. november 14-i luxembourgi ülésén fogadta el a Lazaros S. Lazarou számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne
elnök

Mellékletek

I. melléklet — Az alkalmazandó jogi szövegek kivonata

A PIF-irányelv 3. cikke

„Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás

(2) Ezen irányelv alkalmazásában a következők tekintendők az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalásnak:

- a) nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás:
 - i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
 - ii. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy
 - iii. az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználása;
- b) közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás, legalább akkor, ha azt az Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés céljából követik el:
 - i. olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
 - ii. információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel; vagy
 - iii. az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes, az Unió pénzügyi érdekeit sértő felhasználása.”

Az EUMSZ 325. cikke

„Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.”

II. melléklet — A csalás kockázatának kezelésében részt vevő uniós és tagállami szervek

Szerv	Megelőzés (csalás elleni fellépések irányítása és vezetése, csaláskockázat-értékelés, csalás elleni stratégiák, megelőző kontrollok, hírszerzés)	Feltárás (csalást feltáró kontrollok, csalással kapcsolatos panasztételi mechanizmus)	Kivizsgálás (igazgatási vizsgálat és bünygyi nyomozás)	Reagálás (szankciók, visszafizettetések, vádemelés, teljesítménymérés és -beszámolás)
OLAF	√	√	√	
IDOC			√	√
Bizottsági főigazgatóságok	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Nemzeti közigazgatási hatóságok	√	√	√	√
Nemzeti igazságügyi és bűnüldöző hatóságok		√	√	√
EPPO			√	√

III. melléklet — Közelmúltbeli uniós jogalkotási kezdeményezések a csalás elleni küzdelem területén

- **Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvet** (PIF-irányelv) 2017. július 5-én fogadták el a társjogalkotók. A tagállamoknak két év áll rendelkezésükre (2019. július 6-ig) az irányelv nemzeti jogba történő átültetésére. Az irányelv négy bűncselekmény (csalás, korrupció, pénzmosás és hűtlen kezelés) fogalommeghatározását, valamint a kapcsolódó szankciókat és elévülési időszakokat harmonizálja.
- **Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló (EU) 2017/1939 rendeletet** 2017 októberében fogadták el. Az Európai Ügyészség várhatóan 2020 végétől vagy 2021 elejétől kezdi meg működését 22 tagállamban, hatáskörébe fog tartozni az uniós költségvetés ellen elkövetett bűncselekményekkel, beleértve a 10 millió eurót meghaladó, határon átnyúló héa-csalásokkal kapcsolatos nyomozás.
- **A 883/2013/EU OLAF-rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az OLAF vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosítására irányuló (COM(2018) 338 final) javaslatot** 2018 májusában fogadták el.
- **Az új költségvetési rendelet** 2018 júliusában lépett hatályba.

IV. melléklet — Olyan események, amelyek bekövetkeztek a tagállamok bejelentik a nyomozás alá vont csalást a Bizottságnak

Esemény	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Vádemelést követően	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Nem jogerős ítéletet követően	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Jogerős ítéletet követően – jogerős bírósági határozat	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Egyéb	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

V. melléklet — Az uniós kiadások területén tett csalás elleni intézkedések végeredményeihez kapcsolódó szerepek és felelősségi körök a Bizottságon belül

Bizottság szervek+A2:K17A2:M16LSA2:117A	Tervezés			Végrehajtás			Jelentéstétel		
	Csaláskockázat-elemzés	Csalás elleni stratégiák	Irányítási terv	Előzetes és utólagos csaláskontrollok	Vádhatalósági eljárás	Visszafizetés	Jelentéstétel a gyanítható és az igazolt csalásokról (PIF-jelentés)	Éves tevékenységi jelentés	Éves irányítási és teljesítményjelentés
Európai Bizottság (biztosi testület)	Tájékoztatva	Felelős	Nem érintett	Tájékoztatva	Nem érintett	Tájékoztatva	Felelős	Tájékoztatva	Felelős
A Bizottság költségvetésért és emberi erőforrásokért felelős tagja	Tájékoztatva	Megkérdőzve	Tájékoztatva	Tájékoztatva	Nem érintett	Tájékoztatva	Megkérdőzve	Tájékoztatva	Megkérdőzve
A szervezet irányító testülete	Megkérdőzve	Tájékoztatva	Megkérdőzve	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Megkérdőzve	Megkérdőzve
A főigazgatóság igazgatója – megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő	Felelős	Felelős	Felelős	Felelős	Nem érintett	Felelős	Megkérdőzve	Felelős	Megkérdőzve
OLAF*	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve
Központi szolgálatok: Főtitkár és DG BUDG	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Tájékoztatva	Nem érintett	Tájékoztatva	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Megkérdőzve
Belső Ellenőrzési Szolgálat**	Nem érintett	Tájékoztatva	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Tájékoztatva	Tájékoztatva	Tájékoztatva
Clearing House Group***	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett
Ellenőrzés-felügyeleti Bizottság****	Tájékoztatva	Tájékoztatva	Tájékoztatva	Tájékoztatva	Nem érintett	Tájékoztatva	Nem érintett	Tájékoztatva	Tájékoztatva
Az OLAF Felügyelő Bizottsága	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett	Tájékoztatva	Tájékoztatva	Nem érintett	Nem érintett	Nem érintett
A Bizottság Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózata	Megkérdőzve	Megkérdőzve	Nem érintett	Megkérdőzve	Nem érintett	Nem érintett	Tájékoztatva	Nem érintett	Nem érintett

* Az OLAF-fal folytatott konzultáció a tervezési és végrehajtási szakaszokban minden egyéb fellépést illetően fakultatív, kivéve ha az ilyen fellépések alapja az OLAF ajánlása.

** Alapító okirata és a nemzetközi standardok alapján a csalás elleni küzdelem ciklusának egyetlen szakaszában sincs irányítási feladata.

*** A Clearing House Group-ot az esetenkénti megközelítésben tájékoztatni lehet, de az általános rendszerszintű megközelítésben nem.

**** Az Ellenőrzés-felügyeleti Bizottság közvetetten, pl. a belső és/vagy külső ellenőrzési megállapítások révén kap tájékoztatást az e területen felmerülő problémákról. Az Ellenőrzés-felügyeleti Bizottság tájékoztatást kap az éves tevékenységi jelentések, valamint az éves irányítási és teljesítményjelentések főbb pontjairól.

A csalás elleni küzdelemben érintett legfontosabb szereplőket a következő négy kategóriába soroltuk:

- Felelős:** az a személy vagy szerv, aki vagy amely ténylegesen végrehajt egy adott feladatot és/vagy végső soron nyilvánosan elszámoltatható egy tevékenység vagy döntés végrehajtásáért;
- Megkérdőzve:** az a személy vagy szerv, aki vagy amely véleményt ad egy adott intézkedésről vagy döntésről annak meghozatalát megelőzően, beleértve a dokumentumtervezetek előkészítését, felülvizsgálatát vagy bemutatását a döntéshozatalért felelős személyeknek;
- Tájékoztatva:** az a személy vagy szerv, akit vagy amelyet egy döntés vagy intézkedés meghozatalát követően tájékoztatni kell.

VI. melléklet — Hivatkozások jegyzéke

Alina Mungiu-Pippidi (2013), *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union*, Berlin.

Fabio Giuffrida, „The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?” (2017), a CEPS 3/2017. sz. kutatási jelentése, 14. o., [https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor %E2%80%99s-office-king-without-kingdom](https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom).

Golden, Miriam and Picci, Lucio (2005), *Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data, Economics and Politics*. 17. kötet, 2005, 37–75. o.

Mark Button és Jim Gee (2015), *The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows*, PKF Littlejohn LLP and PKF; lásd még: Brooks, G., Button, M. és Gee, J. (2012), *The scale of healthcare fraud: a global evaluation*, *Security Journal*, 25. kötet, 2. szám, 76–87. o.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks és Alison Wakefield (2012), *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*, Centre for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth.

Fazekas Mihály és Peter Lawrence King (2018), [Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe](#). *Regulation & Governance* 2018, 14–15. o.

Fazekas Mihály és Kocsis Gábor (2017), [Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data](#). *British Journal of Political Science*, online.

Fazekas Mihály, Tóth István János és Peter Lawrence King (2016), [An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data](#). *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), 369–397. o.

Fazekas Mihály és Tóth István János (2017), [Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting](#). In J. Bachtler et al (szerk.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. 13. fejezet. Routledge, London, 186–205. o.

Paulo Mauro (1996), *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*, International Monetary Fund, WP/96/98.

Paulo Mauro (1998), Corruption and the composition of government expenditure, International Monetary Fund, Journal of Public Economics 69.

Jajkowicz, O. és Drobniszova, A. (2015), The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 63. kötet.

Betűszók és rövidítések

AAR: Éves tevékenységi jelentés

AFCOS: Csalásellenes koordinációs szolgálat

AFS: Csalás elleni stratégia

AMPR: Éves irányítási és teljesítményjelentés

AOD: Megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő

CAFS: A Bizottság csalás elleni stratégiája

DG: Főigazgatóság

EDES: Korai felismerési és kizárási rendszer

EPPO: Európai Ügyészség

EUB: Az Európai Unió Bírósága

IBOA: Uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek

IMS: Szabálytalanságkezelő rendszer

OLAF: Európai Csalás Elleni Hivatal

PACA: Első közigazgatási vagy bírósági ténymegállapítás

PIF: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme

TPK: Többéves pénzügyi keret

Glosszárium

A csalás gyanúja: A Bizottság és a tagállamok az olyan szabálytalanságot, amelynek alapján nemzeti szinten közigazgatási vagy bírósági eljárás indul annak megállapítására, hogy szándékos volt-e a magatartás, csalásgyanús esetnek tekintik.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme (PIF): Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme az Unió szakpolitikai napirendjének kulcsfontosságú eleme, amely a polgárok bizalmának megerősítésére és fokozására szolgál, és annak biztosítékát képezi, hogy pénzüik megfelelően kerül felhasználásra. Nem kizárólag a költségvetési előirányzatok kezelésére vonatkozik, hanem kiterjed az Unió, valamint a tagállamok vagyoni eszközeit hátrányosan érintő valamennyi intézkedésre, amennyiben az említett intézkedések az uniós szakpolitikák szempontjából relevánsak.

Büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet: A bíróság ítélete, amely megállapítja, hogy a vádlott bűncselekményt követett el. Egy személy büntetőjogi felelőssége csak jogerős ítélettel állapítható meg.

Csalás: A csalás személyes haszonszerzésre vagy másik fél megkárosítására irányuló, szándékos megtévesztés (I. melléklet).

Csaláskockázat: A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO) által 2016-ban kiadott csaláskockázat-kezelési iránymutatásnak megfelelően a szervezeteknek átfogó csaláskockázat-értékelést kell végezniük, hogy meghatározhassák a konkrét csaláselkövetési módozatokat és kockázatokat, felmérhessék valószínűségüket és jelentőségüket, értékelhessék a meglévő csalás-ellenőrzési tevékenységeket, és a csalás fennmaradó kockázatainak enyhítését célzó intézkedéseket hajthassanak végre.

Első közigazgatási vagy bírósági ténymegállapítás: A közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás az illetékes – közigazgatási vagy jogi – hatóság első írásbeli értékelése, amely konkrét tények alapján megállapítja, hogy szabálytalanságot követtek el. A későbbiekben, a közigazgatási vagy a bírósági eljárás során bekövetkező fejlemények alapján módosítható vagy visszavonható.

Felderített csalás: A felderített csalás körébe a vélelmezett és a megállapított csalás tartozik.

Hatásvizsgálat: A hatásvizsgálatok a tervezett beavatkozással kapcsolatos információk szisztematikus összegyűjtésével és elemzésével, valamint annak várható hatásaira vonatkozó becslésekkel járulnak hozzá az uniós döntéshozatali eljáráshoz. Néhány jól meghatározott kivételtől eltekintve minden jelentős (az éves politikai stratégiában

vagy később a Bizottság jogalkotási munkaprogramjában szereplő) szakpolitikai kezdeményezéshez hatásvizsgálatokat kell készíteni. Ezen kívül eseti alapon más jelentős kezdeményezésekre vonatkozóan is készülhet hatásvizsgálat.

Hiba: A jogi és szerződéses követelmények be nem tartásából eredő szabálytalanság.

Korai felismerési és kizárási rendszer (EDES): Az EDES a Bizottság által 2016. január 1-én létrehozott új kizárási rendszer, amelynek célja az Unió pénzügyi érdekeinek megbízhatatlan gazdasági szereplőkkel szembeni védelme. Célja a szóban forgó gazdasági szereplők korai felismerésének, az uniós források igénybevételeiből történő kizárásuknak, a pénzügyi szankciók kiszabásának, a legsúlyosabb esetekben pedig a szóban forgó kizárásokkal vagy szankciókkal kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatalának az előmozdítása.

Korrupció: A korrupció nyereségvágyból elkövetett hatalommal való visszaélés. Minden olyan cselekményt vagy mulasztást magában foglal, amelynek során hivatali hatalommal élnek vissza vagy hivatali hatalommal való visszaélést kívánnak elérni, jogosulatlan előny szerzése céljából.

Megállapított csalás: A megállapított csalás olyan esetekre vonatkozik, amelyek jogerős büntetőbírói határozat értelmében „csalás”-nak minősülnek.

Minőségi jogalkotás: A szakpolitikák és jogszabályok oly módon történő megtervezése, hogy azok a lehető legkevesebb költség mellett ériék el célkitűzéseiket. A minőségi jogalkotás lényege annak biztosítása, hogy az Unió valóban megvalósítsa a maga elé kitűzött ambiciózus szakpolitikai célokat. A minőségi jogalkotás azt kívánja garantálni, hogy a kiválasztott szakpolitikai lehetőség a szóban forgó célkitűzések elérésének legjobb és legkevésbé megterhelő módszere legyen. Egy olyan munkamódszerről van szó, amelynek célja annak biztosítása, hogy a politikai döntéseket nyitott és átlátható módon, a rendelkezésre álló legmegfelelőbb információk alapján hozzák meg, és az érdekelt felek teljes körűen részt vegyenek a döntéshozatalban. (Forrás: minőségi jogalkotási eszköztár).

Pénzügyi korrekciók: a tagállam részéről a szabálytalan kiadásoknak a tagállami kifizetési kérelemből való levonásával, a Bizottság által kiadott visszafizetési felszólítás kifizetésével vagy a kötelezettségvállalás visszavonása révén végrehajtott kiigazítás. A levonás kétféleképpen valósulhat meg: visszavonás vagy a kedvezményezettel történő visszafizettetés formájában.

Szabálytalanság: A szabálytalanság olyan cselekedet, amely nem felel meg az uniós szabályoknak, és amely negatív hatást gyakorolhat az Unió pénzügyi érdekeire, de amely vagy a pénzeszközöket visszaigénylő kedvezményezettek, vagy a kifizetések

teljesítéséért felelős hatóságok által elkövetett véletlen hiba eredménye.

A szándékosan elkövetett szabálytalanság csalásnak minősül.

Szabálytalanságkezelő rendszer (IMS): A szabálytalanságkezelő rendszer egy olyan biztonságos elektronikus eszköz, amely a szabálytalanságok bejelentésére, kezelésére és elemzésére szolgál. Az IMS az OLAF által kidolgozott és fenntartott Csalás Elleni Információs Rendszer (AFIS) része, amely előmozdítja az OLAF és az érintett hatóságok közötti információcserét.

Büntetőeljárás alá vonás: Az ügyész azon döntése, hogy a vádlottat bűncselekmény elkövetésével vádolja.

Vádemelés: Természetes vagy jogi személynek az ügyész által történő hivatalos értesítése arról, hogy bűncselekményt követett el, és hogy ez alapján az ügyész bírósági eljárást indít.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE „AZ UNIÓS KIADÁSOKAT ÉRINTŐ CSALÁS ELLENI KÜZDELEM: FELLÉPÉSRE VAN SZÜKSÉG”

ÖSSZEFOGLALÓ

Bevezetés

A Bizottság egyetért az Európai Számvevőszékkel az uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelem fontosságával kapcsolatban, és ezért üdvözli a Számvevőszék azon döntését, hogy különjelentést készített a témáról. Ez egy összetett és sokrétű téma, amely kihívás elé állít minden olyan megfigyelőt, amely áttekintést próbál szerezni. Ezt a kihívást fokozzák olyan tényezők is, mint a Bizottságot és a tagállamokat az Unió pénzügyi érdekeinek védelméért terhelő közös felelősség, valamint a csalás elleni küzdelemben mindkét szinten részt vevő szereplők nagy száma. Bár az Európai Számvevőszék tapasztalattal rendelkező megfigyelő, nem veszi ezeket a tényezőket teljesen figyelembe.

A Bizottság – amiatt, hogy jelentőséget tulajdonít általában véve a pénzügyi irányításnak és kontrollnak, és kifejezetten a csalás elleni küzdelemnek – csaknem 20 évvel ezelőtt létrehozta az OLAF-ot és megreformálta a pénzügyi irányítás és kontroll teljes rendszerét, lehetővé téve a biztosi testület számára, hogy általános politikai felelősséget vállaljon a költségvetési gazdálkodásért. E rendszer felépítése azóta a Bizottság folyamatos erőfeszítései révén folyamatosan javul és kifinomultabbá válik, nem utolsósorban az Európai Számvevőszék egymást követő ellenőrzéseinek (konkrétan az OLAF-ra vonatkozó két különjelentésnek, egy 2005. évi és egy 2011. évi jelentésnek) köszönhetően. Ezek az erőfeszítések fokozódtak az elmúlt években: a jelenleg frissítés alatt álló, 2011. évi első csalás elleni bizottsági stratégiával (CAFS), a korai felismerési és kizárási rendszer (EDES) 2016. évi létrehozásával, a 2017. évi frissített belsőkontroll-keretrendszerrel, a 2018. évi új költségvetési rendelettel, az OLAF-rendelet felülvizsgálatára irányuló közelmúltbeli javaslattal, valamint az Európai Ügyészség (EPPO) folyamatban lévő létrehozásával, hogy csak néhányat említsünk a számos kezdeményezés közül. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy e kezdeményezések jelentős előnyökkel járnak, emellett a Bizottság pénzügyi irányítási és kontrollrendszerének megerősítését célzó, az elmúlt években elért általános előrehaladás is jelentős.

A Bizottság ezenfelül hangsúlyozni szeretné, hogy korlátozott pénzügyi és emberi erőforrásait olyan területekre összpontosítja, ahol a legnagyobb változásokat érheti el a legmagasabb szintű költséghatékonyság biztosításával, valamint az arányosság és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával. Ez azt jelenti, hogy szándékosan döntött úgy, hogy nem hajtja végre az Európai Számvevőszék által ebben a különjelentésben javasolt tevékenységek némelyikét. A Bizottság jelenleg mérlegeli az Európai Számvevőszék ajánlásainak erőforrásvonzatait a CAFS folyamatban lévő felülvizsgálatának összefüggésében.

V. Az Európai Számvevőszék által a Bizottság csalás elleni politikájával kapcsolatban felvetett konkrét problémák nem vizsgálhatók az alábbiakban felsorolt fontos fejleményektől elszigetelten:

- az Európai Unió tisztviselőire és egyéb alkalmazottaira vonatkozó személyzeti szabályzat 2013. évi felülvizsgálata;
- a frissített integrált ellenőrzési keretrendszer és a csaláskockázat 2017. évi szakértői értékelése; az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2017/1371 (PIF-irányelv);
- az Európai Ügyészséget létrehozó (EU) 2017/1939 rendelet;
- az OLAF-rendelet (a 883/2013/EU, Euratom rendelet) módosítására irányuló 2018. évi javaslat;
- az új költségvetési rendelet (az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet);

- a decentralizált ügynökségekre vonatkozó költségvetési keretrendelet felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés;
- a 2020 utáni kiadási programokra irányuló javaslatok;
- a Bizottság csalás elleni stratégiájának (CAFS) folyamatban lévő frissítése.

Megjegyzendő, hogy az EDES-testület ajánlásai jelentősen túllépik a csalás vagy a korrupció eseteit: ezenkívül – többek között – kiterjednek súlyos szakmai köteleességszegésre, a szerződéses kötelezettségek súlyos megsértésére és a 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet értelmében vett szabálytalanságokra.

VI. Nem létezik költséghatékony módszer a felderítetlen csalásoknak a tényeken alapuló szakpolitika szempontjából kellően megbízható és megvédhető becslésére. Az Európai Számvevőszék által említett módszerek nem lennének kifejezetten alkalmasak ebben a konkrét összefüggésben (lásd a Bizottság 14–16., 33–37. bekezdésre adott válaszát).

A Bizottság az éves PIF-jelentésében a tagállami jelentések alapján közöl statisztikákat a csalás gyanújára és a felderített csalásokra vonatkozóan.

A jelenlegi jelentéstételi rendszer a csalásra vonatkozó adatgyűjtés területén bevált gyakorlatot képvisel, és folyamatosan javul. A korlátait ez a különjelentés túlzottan kihangsúlyozza (lásd a Bizottság 23–31. bekezdésre adott válaszát).

A Bizottság megítélése szerint az uniós finanszírozás egyes kedvezményezettjeinek csalárd magatartása mögött álló okok elemzése nem jelentené a korlátozott uniós források felhasználásának leghatékonyabb módját. A Bizottság szorgalmazza, hogy a csalások elemzése azokra a területekre és eszközökre irányuljon, amelyek a legnagyobb hatékonyságot és eredményességet biztosítják (lásd a Bizottság 14–16., 29., 33–37. és 47. bekezdésre adott válaszát).

VII. Az OLAF vizsgálatainak általános hatása tekintetében fontos megjegyezni, hogy az OLAF által kiadott óvintézkedések (lásd a 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkét) és az OLAF intézkedéseinek összességében elrettentő hatásai is értékelendő fontos tényezők. Az OLAF vizsgálatainak nyomon követésére vonatkozó elemzés a Bizottság szolgálataival és a tagállamok igazságügyi hatóságaival folytatott, viszonylag kis számú megbeszélésen alapul. Ezenfelül a jelenlegi rendszer egyéb szereplőinek – különösen a többi uniós intézménynek és a tagállamoknak – a szabálytalanságok felderítésében és kivizsgálásában, valamint a megfelelő nyomonkövetési intézkedések meghozatalában ellátott feladatára és felelősségi köreire vonatkozó elemzés korlátozott. A Bizottság és az OLAF csalás elleni fellépésének elemzése átfogó megközelítést tesz szükségessé.

Ami a vádemelések arányát illeti, az OLAF vizsgálatainak hatékonysága ezzel az egyetlen kritériummal nem mérhető, mivel a vádemelés az OLAF-vizsgálatok számos kimenetelének csak egyike. Gyakori bevált gyakorlat, hogy az OLAF és a nemzeti igazságügyi hatóságok egymással párhuzamosan dolgoznak és összehangolják operatív tevékenységeiket. Az OLAF az elmúlt években javította az igazságügyi hatóságokkal folytatott együttműködését az ajánlásainak nyomon követése tárgyában.

Az OLAF, a Bizottság és a tagállamok számára jól ismert, régóta fennálló kihívást jelentenek azok a nehézségek, amelyek az OLAF igazságügyi ajánlásainak nemzeti hatóságok általi nyomon követésével kapcsolatosak. E kihívás kezelése érdekében javasolta a Bizottság az EPPO létrehozását. Ezenkívül a 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló, közelmúltbeli bizottsági javaslat célja az OLAF igazságügyi ajánlásai nyomon követésének javítása, mégpedig annak egyértelművé tételével, hogy az OLAF vizsgálatainak eredményei elfogadhatóak a tagállami bírósági eljárások során.

Ami a visszafizettetést illeti, az OLAF intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy egyértelművé tegye a végleges jelentéseiben közölt információkat és az ajánlások tartalmát a visszafizettetendő becsült összegek tekintetében. Az OLAF 2016 októberében kiadta az „*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*” (A pénzügyi ajánlásoknak és a végleges jelentés kapcsolódó szakaszainak a szövegezésére vonatkozó utasítások) című dokumentumot, amelynek meg kell könnyítenie az OLAF ajánlásainak végrehajtását. Ezen utasításoknak a pénzügyi ajánlásokra kifejtett hatása teljes mértékben csak a jövőben lesz látható.

Ezenfelül az OLAF 2017 júliusában kiadta a „*Guidelines on Financial Monitoring*” (Iránymutatás a pénzügyi monitoringról) című új iránymutatást, amelynek többek között az a célja, hogy a kiadások felett rendelkező főigazgatóságok számára lerövidüljön a visszafizettetendő összegek kiszámítására rendelkezésre álló idő.

Lásd a Bizottság 94–125. bekezdésre adott válaszát.

VIII. A megerősített együttműködés¹ keretében elfogadott EPPO-rendelet jelentős intézményi újítást vezet be, amely számottevően javítani fogja az uniós költségvetés csalás elleni védelmét, és meg fogja változtatni az európai igazságszolgáltatási környezetet is. Az EPPO valamennyi részt vevő tagállamban egyetlen szervként fog működni. Az EPPO a nemzeti hatóságokkal együtt közvetlenül felel majd az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetében a nyomozásért, a vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint a bíróság elé állításért; a nemzeti hatóságok kötelesek lesznek betartani a delegált európai ügyészek utasításait. A tagállamok is felelősséggel tartoznak azért, hogy elegendő erőforrást rendeljenek erre a célra, és jelezték is erre való hajlandóságukat. A Bizottság és a tagállamok nagy erővel dolgoznak annak biztosításáért, hogy az EPPO 2020 végén megkezdhesse működését.

IX. Az uniós költségvetés elleni csalás elleni küzdelem az EUMSZ 325. cikke szerint a tagállamok és a Bizottság közös feladata és kötelezettsége.

X.

1. ajánlás:

A Bizottság részben elfogadja az ajánlást.

A Bizottság a tagállamokkal folytatott szoros együttműködés keretében az elmúlt évek során számottevően javította a szabálytalanságok bejelentésére szolgáló rendszerét, ami jobb és cizelláltabb elemzést tett lehetővé.

A Bizottság elköteleződött amellett, hogy tovább javítja a szabálytalanságok és a csalás bejelentését, valamint a csalás jellegének elemzését, többek között célzott adatgyűjtés és a különböző tagállamok csalás elleni általános keretrendszerének jobb megértése alapján.

Ugyanakkor a felderítetlen csalások mértéke nem becsülhető meg a tényeken alapuló szakpolitika szempontjából kellően megbízható és megvédhető módon, a Bizottság rendelkezésére álló korlátozott erőforrások hatékony felhasználására vonatkozó korlátozást is figyelembe véve.

Lásd a Bizottság 1. ajánlásra adott részletes válaszait a következtetéseket és ajánlásokat tartalmazó szakaszban a dokumentum végén.

2. ajánlás:

¹ Lásd az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló, 2017. október 12-i (EU) 2017/1939 tanácsi rendeletet.

A Bizottság részben elfogadja az ajánlást, amennyiben az egy új, átfogó csalás elleni stratégia elfogadására vonatkozik. A csaláskockázatok átfogó elemzésének lehetséges időtávja tekintetében tanulmányozzák a Bizottság 2. ajánlásra adott válaszát az ajánlásokat és a következtetéseket tartalmazó szakaszban.

Ami egy adott biztos tárcájára vonatkozó ajánlást illeti, a Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi nemzetközi szervezete gyakorlatilag már tükrözi az ajánlást.

Lásd még a Bizottság 50–54. bekezdésre adott válaszát.

3. ajánlás

Első franciabekezdés: A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az érintett főigazgatóságok a költségvetési rendeletnek megfelelően kötelesek a korai felismerési és kizárási rendszert alkalmazni, ha a körülmények ezt megkövetelik. Már több intézkedés történt a korai felismerési és kizárási rendszer alkalmazásának előmozdítására.

A Bizottság a továbbiakban is fel fogja szólítani a tagállamokat arra, hogy azonosítsák és jelöljék meg a csalárd gazdasági szereplőket. A költségvetési rendeletnek a jogalkotó általi módosítására lenne szükség ahhoz, hogy a megosztott irányítás tekintetében a csalárd gazdasági szereplők megjelölésére kötelezze a tagállamokat. A Bizottság eredetileg azt az egyértelmű kötelezettséget javasolta a tagállamok számára, hogy az IMS adatait használják kizárási okként (COM(2014) 358). A tagállamok azonban kifogásolták azt a kötelezettséget, hogy az IMS rendszerben megadott adataik alapján kerüljön sor kizárássra.

Lásd a Bizottság részletes válaszait a következtetéseket és ajánlásokat tartalmazó szakaszban a dokumentum végén.

Második franciabekezdés: A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság minden tagállamban tájékoztatást nyújtott az ARACHNE rendszerről. Az ARACHNE használata azonban önkéntes alapon történik, mivel nem létezik a használatát megkövetelő jogi kötelezettség. A Bizottság továbbra is segítséget fog nyújtani az érintett hatóságoknak.

4. ajánlás:

A Bizottság részben elfogadja az ajánlást.

A Bizottság már intézkedést tett annak érdekében, hogy az OLAF jogalkotási keretét és műveleteit az EPPO létrehozására tekintettel kiigazítsa, azáltal, hogy a 883/2013/EU, Euratom rendelet felülvizsgálatára irányuló javaslatot (COM(2018) 338) terjesztett elő.

A csalás elleni küzdelem az EPPO és az OLAF egymást kiegészítő intézkedésével fog megerősödni. Az EPPO létrehozásával azonban nem fog változni az OLAF azon alapvető feladata és felelősségi köre, hogy közigazgatási vizsgálatok keretében folytassa az uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelmet.

A Bizottság osztja az Európai Számvevőszék azon álláspontját, hogy az OLAF határozottabb szerepet tölthetne be a Bizottság szolgálatai és a végrehajtó ügynökségek által folytatott csalás elleni politikákban. Ez a megerősített szerep a Bizottság csalás elleni stratégiájának (CAFS) közeljövőbeli frissítésekor mérlegelés tárgyát képezi.

Az OLAF a tagállamokkal szemben továbbra koordináló és tanácsadó feladatkört fog ellátni, mégpedig a szabálytalanságok bejelentését és a csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó tanácsadó bizottságot vezető szolgálatként. Hasonlóképpen, a főigazgatóságok megosztott irányításért felelős, engedélyezésre jogosult tisztviselői továbbra is el fogják látni a tagállamokkal kapcsolatos felelősségi köreiket.

Lásd a Bizottság részletes válaszait a következtetéseket és ajánlásokat tartalmazó szakaszban a dokumentum végén.

BEVEZETÉS

5. Az EUMSZ 317. és 325. cikke megállapítja a tagállamok azon kötelezettségét, hogy együtt kell működniük és közös felelősséget kell vállalniuk az Unió pénzügyi érdekeinek általánosabb védelme során. Ez a felelősség kiterjed többek között az uniós kiadások megosztott irányításának további területeire, valamint az uniós költségvetés bevételi oldalára.

9. Az Európai Számvevőszék által a Bizottság csalás elleni politikájával kapcsolatban felvetett konkrét problémák nem vizsgálhatók a fontos közelmúltbeli jogalkotási kezdeményezésektől, valamint a csalás elleni küzdelem területén bekövetkezett, az alábbi kronológiai sorrendben felsorolt egyéb fejleményektől elszigetelten:

- Az Európai Unió tisztviselőire és egyéb alkalmazottaira vonatkozó személyzeti szabályzat felülvizsgálatára 2013-ban került sor a jogi keret megerősítése érdekében, különösen az esetleges összeférhetetlenségek és a fokozottabb átláthatóság tekintetében.
- A frissített integrált ellenőrzési keretrendszert és a csaláskockázat szakértői értékelését a Bizottság 2017. április 19-én fogadta el, amelynek keretében a legfontosabb kockázatokat (többek között a csalást) a felelős, engedélyezésre jogosult tisztviselők értékelik, azokat az éves tevékenységi jelentésükben közlik, és szakértői értékelési folyamat keretében a központi szolgálatokkal megvitatják.
- Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvet (PIF-irányelv) a társjogalkotó 2017. július 5-én fogadta el. A tagállamoknak (2019. július 6-ig) két év áll rendelkezésükre arra, hogy azt a nemzeti jogszabályaikba átültessék. Az irányelv harmonizált jogi keretet biztosít, az akadályokat a tényleges együttműködésre korlátozza, mégpedig oly módon, hogy harmonizálja a négy bűncselekmény (csalás, korrupció, pénzmosás és hűtlen kezelés) fogalommeghatározását, valamint a szankciókat és az elévülési időket. Az EPPO anyagi jogi hatásköre a PIF-irányelven alapul.
- 2017 novemberében sor került az Európai Ügyészséget létrehozó (EU) 2017/1939 rendelet elfogadására. Az EPPO várhatóan 2020 végétől vagy 2021 elejétől kezdi meg működését 22 tagállamban, és az uniós költségvetés elleni bűncselekmények – többek között a 10 millió EUR-t meghaladó, határokon átnyúló súlyos héacsalás – tárgyában folytatott nyomozás területén rendelkezik majd hatáskörrel. Az EPPO közvetlenül a nemzeti bíróságok előtt indít majd keresetet a bűnözők ellen, a nemzeti bíróságoknak pedig sikeresebb büntetőeljárásokat kell folytatniuk és hatékonyabban vissza kell fizettetniük a csalárd tevékenységekből származó pénzt.
- Az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU, Euratom rendeletnek (az OLAF-rendeletnek) az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az OLAF vizsgálatainak hatékonysága tekintetében történő módosításáról szóló javaslat (COM(2018) 338) elfogadására 2018 májusában került sor. Míg az EPPO az uniós költségvetést érintő bűnügyekre, például az uniós pénzeszközöket érintő korrupcióra vagy csalásra, illetve a határokon átnyúló héacsalást érintő bűnügyi nyomozásokra fog összpontosítani, az OLAF továbbra is közigazgatási vizsgálatokat folytat az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen minden tagállamban, többek között olyan vizsgálatokat, amelyek eredményeképpen büntetőeljárásra kerül sor olyan tagállamokban, amelyek nem vesznek részt az EPPO-ban. A 883/2013/EU, Euratom rendelet (az OLAF-rendelet) módosítására irányuló bizottsági javaslat célja, hogy egyértelművé tegye az OLAF és az EPPO közötti együttműködést, valamint biztosítsa az uniós költségvetés lehető legszélesebb körű védelmét. A javaslat további célja, hogy javítsa az OLAF vizsgálati eszközeinek – különösen az ellenőrzéseknek és a szemléknek – az eredményességét, valamint a bankszámlákkal kapcsolatos információkhoz való hozzáférést.

- Az új költségvetési rendelet 2018 júliusában lépett hatályba, és szigorítja a fedőcégek elleni küzdelemre szolgáló eszközöket, valamint az adóparadicsomok uniós pénzeszközöket kezelő közvetítők általi igénybevételét. A rendelet megszilárdítja az európai korai felismerési és kizárási rendszert (EDES) azáltal, hogy a közvetett irányítás keretében teljes körűen alkalmazandóvá teszi azt a végrehajtó partnerek számára. Általánosabban: a rendelet egyszerűsíti a költségvetési szabályokat, azokat könnyebben ellenőrizhetővé és csalásra kevesebb okot adóvá téve.
- A decentralizált ügynökségekre vonatkozó költségvetési keretrendelet felülvizsgálatát a Bizottság azért javasolta, hogy megerősítse a decentralizált uniós ügynökségek irányítását különösen a csalás területén, konkrétan azon kötelezettség bevezetésével, hogy a decentralizált ügynökségeknek haladéktalanul jelenteniük kell a Bizottságnak a csalás eseteit vagy a vizsgálatokat, valamint azon kötelezettség bevezetésével, hogy az ügynökségeknek ki kell igazítaniuk a belsőkontroll-rendszerüket, amennyiben decentralizált hivatalokat működtetnek a székhelyükön kívül. Ez a felülvizsgálat várhatóan 2019. január 1-jétől lép hatályba.
- E a 2020 utáni kiadási programokra vonatkozó javaslatok külön preambulumbekkezdéseket és rendelkezéseket tartalmaznak az EU pénzügyi érdekeinek védelmére – konkrétan az OLAF hatásköreire – vonatkozóan. További csalás elleni rendelkezések kerültek a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslatba.
- A Bizottság eredetileg 2011-ben elfogadott csalás elleni stratégiájának (CAFS) frissítése folyamatban van. E folyamat során az OLAF a Bizottság különböző szolgálataitól beérkezett észrevételek összesítéseként a csalás kockázataira irányuló, minőségi szempontú értékelést állított össze.

ÉSZREVÉTELEK

Közös válasz a 14–16. bekezdésre

A csalás mérésének problémája intenzív viták és elemzések tárgya. Bár a Bizottság egyetért az Európai Számvevőszékkel abban, hogy kívánatos lenne, a felderítetlen csalások mértéke nem becsülhető meg a tényeken alapuló szakpolitika szempontjából kellően megbízható és megvédhető módon, a Bizottság rendelkezésére álló korlátozott erőforrások hatékony felhasználására vonatkozó korlátozást is figyelembe véve. Bár más célokra hasznosak, az Európai Számvevőszék által javasolt kutatási módszerek nem lennének megfelelőek ebben az összefüggésben, és fennállna az a kockázat, hogy elfogult döntéshozatalhoz, vagy legalábbis a költségekkel nem arányos hozzáadott értékhez vezetnének. Ezt a 33–37. bekezdésre adott válaszok taglalják részletesebben.

E megfontolások alapján, valamint az EUMSZ 325. cikke (5) bekezdésének rendelkezései alapján a Bizottság úgy döntött, hogy a jól bevált IMS rendszeren keresztül felderített és bejelentett szabálytalanságok és (gyanús vagy megállapított) csalások mértékére és jellegére összpontosít. Ez a megközelítés megalapozott ismereteket biztosít a csalók által ténylegesen kihasznált gyengeségekről.

A Bizottság tisztában van e megközelítés korlátaival, de úgy véli, hogy jelenleg ez a legeredményesebb módszer. A csalás elleni küzdelem területén végzett tevékenységek az elért eredményeken és fejleményeken alapuló, állandóan alakuló folyamatnak tekintendők, amely egy elméleti modellel összevetve nem feltétlenül tűnik kielégítőnek, de a rendszer általános összetettségéhez és korábbi fejlődéséhez viszonyítva értékelendő. A fejlődésen alapuló megközelítés előkészíti a terepet a további fejlődés előtt. További intézkedések hozhatók, például jobban hasznosíthatók a meglévő adatbázisok.

23. A Bizottság folyamatosan javítja a szabálytalanságok bejelentésének mennyiségét és minőségét. A jelentéstételi kötelezettség, valamint az eltérések és a korlátozások a PIF-jelentést alátámasztó anyagban és konkrétan a (2016) 237 final jelzésű (a 2016. évi PIF-jelentés kapcsán kifejezetten

hivatkozott) bizottsági szolgálati munkadokumentumban található. Lásd a Bizottság 24–31. bekezdésre adott válaszát.

24.

Első felsoroláspont: Az OLAF által tagállami szakértők együttműködésével készített, „*Handbook on reporting of irregularities in shared management*” (Kézikönyv a megosztott irányítás keretében előforduló szabálytalanságok bejelentéséről) című új kiadvány szerint egyértelműen az OLAF végleges jelentése az egyik tény, amelyből következik a tagállamok jelentéstételi kötelezettsége. Az IMS rendszerben szerepel egy külön mező az OLAF-vizsgálat hivatkozási számának feltüntetésére. Előfordulhat azonban, hogy a tagállami jelentéstevő hatóság szintjén ez a lényeges információ nem minden esetben ismert. A Bizottság megjegyzi, hogy az adatok minősége a tagállami jelentéstétel minőségétől függ.

Második felsoroláspont:

Első alárendelt felsoroláspont: Az operatív program végrehajtásában a projektek kiválasztása vagy a nyilvános pályázati eljárás miatt érintett közreműködő állami szervek tevékenységei miatt felmerülő csalási eseteket néhány kivételtől (azaz a jelentéstételi küszöbtől) eltekintve az IMS rendszerben kell bejelenteni. Az Európai Számvevőszék hivatkozása a „gazdasági szereplő” fogalom meghatározásához kapcsolódik, amely nem foglalja magában a hatósági előjogaikat gyakorló állami szerveket. A „*Handbook on reporting of irregularities in shared management*” (Kézikönyv a megosztott irányítás keretében előforduló szabálytalanságok bejelentéséről) című kiadvány az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatára hivatkozik azon helyzetek körének a leszűkítése érdekében, amelyekben az állami szervek nem minősülnek gazdasági szereplői minőségben eljárónak (ezzel leszűkítve azokat a helyzeteket, amelyek bejelentése nem az IMS rendszeren keresztül történik).

Második alárendelt felsoroláspont: Jogi szempontból a „csalás gyanús” esetek bejelentésére vonatkozó kötelezettség azokra az ügyekre is kiterjed, amelyek esetében nem került sor kifizetésre. Igaz azonban, hogy azok a nem csalárd szabálytalanságok, amelyek esetében nem került sor kifizetésre, a jelentéstételtől való eltérés hatálya alá tartoznak.

Technikai szempontból az IMS rendszerben nincsenek kötelezően kitöltendő mezők, leszámítva az alapra és a programozási időszakra vonatkozókat. „A projekt elnevezése” mező ezért üresen hagyható, és ez nem akadály a jelentéstételnek.

Harmadik felsoroláspont: A Bizottság elismeri, hogy a 10 000 eurós jelentéstételi küszöb miatt bizonyos mennyiségű információ elveszhet. Ezen információk azonban főként kisebb jelentőségű ügyekre vonatkoznak, amelyek többnyire egyszerű csalárd rendszereket működtető egyéni elkövetőket érintenek. Ezért ezen információk hozzáadott értéke korlátozott. Ezenkívül ezen ügyek többségét a nemzeti ügyszolgálatok valószínűleg elutasítják.

A tagállamok azonban a jelentéstételi küszöbtől függetlenül kötelesek nyomon követni a felderített szabálytalanságokat.

A Bizottság úgy véli, hogy a „végleges felderítési arány” csak csekély mértékben változna, ha nem lennének küszöbök².

² 2005-ben a jelentéstételi küszöb 4 000 EUR-ról 10 000 EUR-ra emelkedett. Akkor becslés készült a folyamatban elvesztett információ mennyiségéről: a megemelkedett küszöb mintegy 45 %-kal csökkentette volna a bejelentett szabálytalanságok számát, ugyanakkor a kapcsolódó pénzeszközöknek

25. A Bizottság elismeri, hogy a jelentéstételi gyakorlatok nemcsak országoként, hanem jelentéstevő hatóságoként is változhatnak. Releváns magyarázatok az elmúlt évi PIF-jelentéseket kísérő különböző bizottsági szolgálati munkadokumentumokban találhatók.

A Bizottság folyamatosan dolgozik azon, hogy a lehető legnagyobb mértékben észszerűsítse a jelentéstételi gyakorlatot, ezért értekezletek, képzések, szabályzatok, útmutató feljegyzések, kézikönyvek és a bejelentett esetekkel kapcsolatos visszacsatolások segítségével tájékoztatást és tanácsadást nyújt a tagállamoknak. Ezenfelül az IMS adatainak megbízhatóságával kapcsolatos intézkedésekre kerül sor (lásd a 30. bekezdésre adott választ). Az Európai Számvevőszék által hivatkozott kézikönyvet 2017-ben adták ki. Ez azonban még nem lehetett hatással az Európai Számvevőszék által elemzett és a 4. mellékletben ismertetett információkra.

Figyelembe kell venni azt, hogy az Európai Számvevőszék által felvetett problémák hatással lehetnek az adott jelentéstételi év felderítési arányára, ez a hatás azonban többéves elemzések, illetve a teljes programozási időszakra összpontosító – például a *„Szabálytalanságok statisztikai értékelése”* című, évente közzétett és frissített elemzésekhez hasonló – elemzések esetében jelentősen csökken.

26. A csalásfelderítési arányok bevezetése inkább abban segít, hogy legyen egy objektív mutató a tagállamok teljesítményének mérésére, nem pedig abszolút számadatok összehasonlításában, ami további előrelépés egy folyamatban.

27. Noha a felderítési arányok a figyelembe veendő csalásmutatók, a felderítési arányok közvetlen összehasonlítását összefüggésbe kell helyezni. A tagállamokban érvényesülő csalás elleni általános keret az a háttér, amelyhez viszonyítva a felderítésre és a kapcsolódó, tagállamok közötti eltérésekre vonatkozó adatokat értelmezni kell. Az OLAF elemzi ezeket az adatokat, és a tagállamokkal együtt dolgozik a tagállami megelőzés, felderítés és jelentéstétel javítása érdekében.

28. A jelentéstétel területén mutatkozó eltérések mögöttes okainak vizsgálata magában foglalja a 28 nemzeti csalás elleni rendszer részletes elemzését. Ez egy erőforrásigényes megközelítés, amely csak fokozatosan valósítható meg.

29. Noha megvizsgálható a különböző tagállamokban érvényesülő csalás elleni általános rendszer szélesebb körű és mélyrehatóbb elemzésének összefüggésében, a bejelentett csalásfelderítési arányok és a korrupció érzékelése közötti erős korreláció hiányát nem szabad túlzottan hangsúlyozni. A korrupció egyike annak a számos elkövetési módnak, amellyel az uniós költségvetés elleni csalást elkövetik.

Lásd továbbá a Bizottság 33–37. bekezdésre adott válaszát a korrupcióérzékelési indexek tekintetében.

30. Ami az IMS adatainak megbízhatóságát illeti, maga Bizottság nem rendelkezik azok általános ellenőrzésére alkalmas kapacitással. Az OLAF azonban investál a tagállamok jelentéstételi gyakorlatainak észszerűsítésébe (lásd a 25. bekezdésre adott választ) és az alapvető minőségellenőrzések elvégzésébe.

A szabálytalanságok bejelentésére szolgáló rendszerekkel kapcsolatos ellenőrzésekre rendszerellenőrzések keretében kerül sor.

A tagállamoknak – kockázatértékelés alapján – eredményes és arányos csalás elleni intézkedéseket kell bevezetniük az irányítási és kontrollrendszerük keretében. Ez a 2014–2020 közötti időszakra

csak 5 %-a veszett volna el. A 2017. évi csalásfelderítési arányra vetítve ez 0,21 % helyett 0,22 %-os számadatot jelentene.

vonatkozó, csalás elleni különleges szabályozási követelmény, amelyet a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) (125. cikke (4) bekezdésének c) pontja) vezetett be. Az e cikkhez kapcsolódó iránymutató feljegyzésben a Bizottság közli, hogy az egyértelmű jelentéstételi mechanizmusok létrehozása a megelőzésnek és a felderítésnek is kulcsfontosságú eleme. Megerősítést nyert, hogy a csalás gyanúját a tagállam által kijelölt hatóságnak kell bejelentenie a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) 122. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően.

Ami a regionális politikát illeti, a 7. kulcsfontosságú követelmény szerint a Bizottság ellenőrei ellenőrzik, hogy egy bizonyos operatív program irányító hatóságai eleget tettek-e a szabálytalanságok – többek között a csalárd szabálytalanságok – megelőzésére, felderítésére, bejelentésére és korrekciójára vonatkozó általános kötelezettségüknek. A Bizottság szolgálatainak egyes ellenőrzési megállapításai például azt taglalták, hogy a felderített szabálytalanságok vonatkozásában nem az IMS rendszeren keresztül történik a jelentéstétel.

Ami a közös agrárpolitikát illeti, a Bizottság az IMS rendszerben lévő adatok minőségét az EMOGA Orientációs Részlegére irányuló ellenőrzéseinek összefüggésében értékeli. A szabálytalanságok (többek között a csalási esetek) bejelentése az éves pénzügyi kimutatás mellékletében történik.

Az ellenőrzések kapcsán a Bizottság arra kéri az ellenőrző hatóságokat, hogy igazolják a csalás elleni intézkedések végrehajtását. A Bizottság saját korai megelőző ellenőrzéseinek általános hatóköre a csalás elleni intézkedések felülvizsgálatára is kiterjed.

31. Nem létezik tökéletes rendszer az Unió pénzügyi érdekeihez kapcsolódó, a nemzeti hatóságok által vizsgált büntetőügyekre vonatkozó adatok gyűjtésére, emellett a nemzeti rendszerek többnyire nem tökéletesek és a Bizottság számára nem hozzáférhetőek.

Még a bünygyi nyomozási statisztikákat gyűjtő tagállamok is nagyon általános adatokkal rendelkeznek, amelyek inkább a Büntető Törvénykönyv megsértéséhez kapcsolódnak, és nem pontosítják az érintett uniós vagy nemzeti alapot vagy műveletípust.

Ezért az Unió pénzügyi érdekeihez kapcsolódó büntetőügyekről szisztematikusan információt gyűjtő legteljesebb rendszer az IMS. A Bizottság elismeri, hogy az IMS – mint bármely rendszer – tovább tökéletesíthető.

Közös válasz a 33–36. bekezdésre:

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az uniós kiadásokat érintő csalás összefüggésében a csalásnak a bűncselekmény áldozatává válásról, az azzal való találkozásról vagy az annak észleléséről szóló felmérésekkel történő becslése nem célravezető, mivel ezek a módszerek inkább konkrét célt szolgáló és konkrét ágazatokban adminisztratív adatokon alapuló kockázatmutatók azonosítására vagy alkalmazására összpontosítanak. Az Európai Számvevőszék a korrupció mérésére szolgáló, felmérésalapú indexekre hivatkozik, és azt javasolja, hogy ez a módszertan átültethető az uniós költségvetés elleni felderítetlen csalás mérésének összefüggésébe. Ezeket a módszereket több bírálóat éri ugyanazokban a kiadványokban, amelyeket, maga az Európai Számvevőszék említ. Ráadásul ezek a nehézségek jelentősen megnövekednek a költségvetési kiadások egyes területein, például a fejlesztési segély területén.

Ezenfelül az Európai Számvevőszék 2015-re vonatkozó éves jelentésének 3.14. bekezdése szerint az összetett mutatók (uniós finanszírozású) kutatócsoportja rámutatott, hogy az összetett mutatók – annak ellenére, hogy egy átfogó állapotot szemléltetnek – túlzottan leegyszerűsített szakpolitikai következtetéseket eredményezhetnek.

Ezért, bár más célokra hasznosak, a bűncselekmény áldozatává válásról, az azzal való találkozásról vagy az annak észleléséről szóló felmérések nem lennének megfelelőek az uniós kiadásokat érintő

csalás méréséhez, és fennállna az a kockázat, hogy elfogult döntéshozatalhoz, vagy legalábbis a költségekkel nem arányos hozzáadott értékhez vezetnének.

Végezetül a költségvetési rendelet előírja, hogy az uniós költségvetést az arányosság elvével, valamint a hatékony és eredményes belső kontrollal összhangban kell végrehajtani. Ebben a tekintetben a csalás és a szabálytalanságok megelőzése, felderítése, korrekciója és nyomon követése a bevált nemzetközi gyakorlatokon alapul, és az ellenőrzési láncban részt vevő megfelelő szereplők között összehangolt, megfelelő kockázatkezelési és kontrollstratégia végrehajtására épül. A költségvetési rendelet előírja, hogy a belső kontroll és a költségvetés végrehajtásának a kontrollok költség-haszon arányának javításával javulnia kell. Másképp fogalmazva: az ellenőrzések költségének arányosnak és összemérhetőnek kell lennie a visszafizettetés tekintetében elért eredményekkel.

A Bizottság elköteleződött amellett, hogy javítja a kockázatkezelés értékelését és a kontrollstratégiát.

1. háttérmagyarázat

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a korrupció ellenőrzésének minősége az *„Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data”* (A regionális szintű kormányzás közbeszerzési adatok segítségével történő értékelése) című tanulmányban használt mutatóknak csak egyike volt.

37. A Bizottság úgy véli, hogy az Európai Számvevőszék által felhozott példák azt szemléltetik, hogy a Bizottság javíthatja a csalás elemzését. A szemléltetett módszerek azonban – az uniós költségvetés sokrétűsége miatt – nem költséghatékonyak ahhoz, hogy a tényeken alapuló szakpolitikai kezdeményezések alátámasztásához határozott, megbízható és megvédhető módon meg lehessen becsülni a felderítetlen csalás vagy korrupció mértékét.

39. Az OLAF a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek való megfelelés érdekében is végez csaláselemzést. Az OLAF hozzájárul a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység megelőzését és az azokkal szembeni küzdelmet szolgáló módszerek megtervezéséhez és kidolgozásához. Az OLAF a tagállamokkal együtt és a tagállamok körében előmozdítja és összehangolja az operatív tapasztalatok és a bevált eljárási gyakorlatok megosztását.

Közös válasz a 40–42. bekezdésre:

A PIF-jelentés az uniós költségvetés egészére hivatkozik, és ezen okból kifolyólag általános megközelítést kell követnie. Az elemzés évről évre elmélyültebb, kifinomultabb és gazdagabb (ahogyan a legfontosabb érdekelt felek: a tagállamok és az Európai Parlament is elismerik). A 2017-re vonatkozó PIF-jelentés például az agrárpolitika alkotóelemei tekintetében részletes elemzést tartalmaz, és kiegészül egy másik kiemelt terület, a „Közlekedés” elemzésével.

Az OLAF a csalás elkövetési módjainak jellegét elemzi általánosságban (a PIF-jelentés segítségével) és mélyrehatóbban (egyedi projektek segítségével). Az OLAF csalással és a rendszerbeli gyenge pontokkal kapcsolatos saját elemzési munkája – az elemzésre és a megelőzésre szánt erőforrásoktól függően – valóban fokozható és bővíthető, ahogyan az Európai Számvevőszék javasolja. Bár a kiadási programok idővel változnak, a programok alapjai, és ennél fogva a csalás kockázatai lényegesen nem fognak változni. Az eset-összefoglalások ezért továbbra is érvényesek és hasznosak.

A Bizottság úgy véli, hogy a csalási mintázatok és a rendszerbeli gyenge pontok elemzése prioritásként kezelendő, ugyanakkor megjegyzi, hogy ezek vizsgálata kifejezetten erőforrásigényes.

43. A költségvetési rendelet 74. cikke (2) bekezdésének megfelelően a Bizottság decentralizált belsőkontroll-rendszerrel rendelkezik, ezen belül kockázatelemzést végez és csalás elleni fellépést

folytat. A Bizottság az uniós pénzeszközök kezelésével – többek között a csaláskockázatok azonosításával és csökkentésével – megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők kapacitására és kompetenciájára hagyatkozik. Ezért e kockázatok értékelése elsősorban a főigazgatóságok szintjén történik.

A Bizottság szolgálatai azonban sokféleképpen kapnak iránymutatást és támogatást a csaláskockázat kezelésekor, például a Bizottság 2017. évi belsőkontroll-keretrendszeréből és a kapcsolódó végrehajtási útmutatóból, az OLAF „*Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies*” (Módszertan és iránymutatás a főigazgatóságok csalás elleni stratégiáihoz) című 2016. évi dokumentumából, és különösen a Bizottság Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózatán keresztüli eszmecserék és bevált gyakorlatok cseréje útján.

A Bizottság csalás elleni stratégiájának (CAFS) folyamatban lévő frissítéséhez a Bizottság felhasználja a bizottsági szolgálatok egyedi kockázatelemzéseit, amelyek alapján az OLAF összeállította a testületi csaláskockázat minőségi szempontú értékelését.

44. A Bizottság szolgálatai – a költségvetési rendelet 36. cikke (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően – az eredményes és hatékony belső kontrollal összhangban járnak el a csaláskockázat-értékeléshez alkalmazott elemzési módszereik, valamint a csaláskockázatok csökkentéséhez alkalmazandó csalás elleni ellenőrzések meghatározásakor is. A Bizottságnak ennek megfelelően az a szándéka, hogy megerősítse az OLAF elemzési képességeit, amelyek idővel hozzá fognak járulni a csaláskockázat-értékelések finomításához (lásd a Bizottság 1., 3.1. és 4. ajánlásra adott válaszát).

A Bizottság egyes szolgálatai – különösen a DG REGIO – adott esetben külső forrásokat vesznek igénybe (például Transparency International és DIGIWHIST).

45. Az Akkreditált Közpénzügyi és Számviteli Intézet (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) globális csaláskockázat-nyilvántartásának létrehozásához használt módszertan részletes elemzése nélkül a Bizottság nehezen tudja értékelni az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából jelentkező hozzáadott értékét. E tekintetben amiatt merülnek fel kétségek, hogy a nyilvántartás jóval magasabb csaláskockázatot rendel a bérszámfejtési csaláshoz (41 %), mint a közbeszerzési csaláshoz (32 %).³ Hasonló tendencia nem tükröződik az OLAF vizsgálataiban.⁴

46. A Bizottság általában véve egyetért azzal, hogy a csaláshoz kapcsolódó adatok elemzése megerősíthető (lásd a Bizottság 1. ajánlásra adott válaszát). A Bizottság véleménye szerint azonban a javasolt ellenőrzési módszerek nem jobbak a Bizottság szolgálatai által jelenleg alkalmazott módszereknél.

Ami a DG AGRI-t illeti, a közös agrárpolitikához tartozó alapokat kezelő uniós szerveket a DG AGRI ellenőrzési szolgálatai szorosan nyomon követik annak biztosítása érdekében, hogy a megfelelő irányítási és kontrollrendszerekkel rendelkezzenek. Ennek keretében közvetett módon a kedvezményezetteket is ellenőrzik.

A Bizottság által a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítása érdekében létrehozott megbízhatósági keretrendszer ugyanakkor minimálisra csökkenti a csalás kockázatát.

47. A Bizottság szolgálatai számára prioritás, hogy részt vegyenek a sebezhetőségek és a csalárd rendszerek azonosításában, valamint az ilyen rendszerekre irányuló figyelemfelkeltő kampányokban.

³ <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-fraud>

⁴ A közbeszerzési csalás jelentőségéért lásd a 2016. évi OLAF-jelentés 15–18. oldalát.

Ami a csalás okait illeti, a Bizottság mérlegeli, hogy – az Európai Számvevőszék ajánlásának megfelelően – egy tökéletesített elemzési feladatkör egyik feladatákként fokozza az uniós költségvetést célba vevő csalókra vonatkozó profilalkotási munkát.

48. Az Európai Számvevőszék által említett elkövetési módra (azaz a család jellegére, például a mesterségesen teremtett feltételekre) az OLAF elemzési munkája terjed ki.

Mivel az összetett szabályok általában okot adnak hibázásra és csalásra, a Bizottság az általános és az ágazati költségvetési szabályok egyszerűsítését javasolja. Bizonyítékok szerint ez például működik a Horizont 2020 keretében a szabálytalanságok és a csalás visszaszorítása terén. A 2018. évi költségvetési rendelet tovább egyszerűsíti a költségterítésre vonatkozó szabályokat, ezáltal elősegíti az egyszerűsített költségelszámolási módszerek (az egyösszegű átalányok) és a költségekhez nem kapcsolódó finanszírozási formák használatát. Így egyszerűbb és csalásra kevesebb okot adó költségvetési szabályokat biztosít a 2021–2027 közötti kiadási programokhoz.

2. háttérmagyarázat

A Bizottság osztja az Európai Számvevőszék aggályát. A mesterségesen teremtett feltételek bizonyítása érdekében az Európai Bíróság által meghatározott szigorú feltételeket kell követni. A vonatkozó jogszabályoknak megfelelően eljáró kedvezményezettek számára a jogbiztonság megőrzése kulcsfontosságú. Ezért a kifizető ügynökségek csak egyértelmű bizonyítékok alapján tagadhatják meg a kifizetést, pusztán gyanú alapján nem. Ezért gyakran fordítanak időt és energiát meggyőző bizonyítékok összegyűjtésére, és később visszafizetési eljárásokat indítanak.

49. Az Európai Számvevőszék által említett eset, ha „mérlegelés alapján lehet elkölteni a forrásokat”, a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódik, de nem korlátozások nélkül: a jogosultsági kritériumokat és feltételeket egyeztetni kell a Bizottsággal, és azok később egyoldalúan nem módosíthatók. Ebben az értelemben a kiadások soha nem alapulnak teljesen mérlegelésen.

A mérlegelésen alapuló kiadások „engedélyezett” mértéke csak a megosztott irányítás bizonyos területeihez kapcsolódik, amelyeken a tagállamoknak hivatalosan ki kell jelölniük azokat a hatóságokat, amelyek kezelni fogják a forrásokat, emellett kötelesek megfelelő irányítási ellenőrzéseket végző irányítási és kontrollrendszerrel és független ellenőrző szervet is felállítani.

A Bizottság kockázatok feltárása esetén ellenőrzéseket (rendszerellenőrzéseket és műveletekre irányuló ellenőrzéseket) folytat. A programokhoz folyósított kifizetések az irányítási és kontrollrendszer súlyos hiányosságai esetén megszakíthatók.

Ezért a 2014–2020 közötti időszakban a megosztott irányításra vonatkozó jogi keret biztosítja, hogy – a mérlegelésen alapuló kiadáshoz kapcsolódó kockázatok megfelelő figyelembevételével – minden szinten legyenek kontrollok.

Az irányító hatóságok rendelkeznek bizonyos mérlegelési jogkörrel, de a programok végrehajtását egy független ellenőrző szerv ellenőrzi, és azok továbbra is az uniós jog hatálya alá tartoznak, illetve továbbra is a Bizottság/az Európai Számvevőszék ellenőrzéseinek és az OLAF vizsgálatainak tárgyát képezik.

A Bizottság mindazonáltal mérlegelni fogja az Európai Számvevőszék annak elemzésére vonatkozó javaslatát, hogy hogyan érinti az uniós társfinanszírozású programokban a mérlegelési jogkör a csalás kockázatát.

Közös válasz az 50–54. bekezdésre:

A stratégiai csaláskockázat-kezelés és a csalás megelőzése a Bizottság fontos célkitűzései között szerepel.

A Bizottság decentralizált pénzgazdálkodási modellt vezetett be, amelyben a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők, például a főigazgatók felelősek a belső kontrollért, többek

között a kockázatkezelésért és a csalás megelőzéséért. 2017 óta a Bizottság valamennyi szolgálata köteles a kockázatkezelésért felelős vezető tisztségviselőt kijelölni annak érdekében, hogy a belső kontrollt, többek között a csaláskockázat kezelését érintő kérdésekben támogatást és tanácsadást biztosítson a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőnek. Ezenfelül megjegyzendő, hogy a tagállamok szintén fontos szerepet játszanak az uniós költségvetést érintő csaláskockázat kezelésében, különösen a megosztott irányítású területeken.

A csalás elleni küzdelemért felelős biztos irányítja és előterjeszti a csalás elleni küzdelem javítását célzó kezdeményezéseket, míg a biztos testület általános politikai felelősséget vállal az uniós költségvetési gazdálkodásért. Az egyes biztosok közvetlenül a hatáskörükbe tartozó bizottsági szolgálatoktól kapják meg a csalással kapcsolatos információkat, és a fontos esetekről beszámolnak a biztos testületnek.

A Bizottság elnöke által kiadott egyéni megbízólevelek az egyes biztosokat arra kötelezik, hogy külön figyelmet szenteljenek az uniós forrásokat érintő hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak, ami megerősíti a Bizottság azon politikai kötelezettségvállalását, hogy a zéró tolerancia elvét alkalmazzák a csalásra, valamint módszeresen biztosítsák az uniós költségvetés csalással szembeni védelmét.

A Bizottság úgy véli, hogy az OLAF határozottabb és stratégiaibb jellegű szerepet vállalhatna koordinátorként a Bizottság szolgálatai és a végrehajtó ügynökségek csalás elleni politikái tekintetében.

A Bizottság megjegyzi, hogy az V. melléklet az irányítási modelljének egyszerűsített bemutatása. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy pénzgazdálkodási modellje valójában különbséget tesz a politikai és az operatív felelősségi körök között.

55. A Bizottság álláspontja szerint az OLAF-nak már van szerepe a csalás elleni fellépések áttekintése és az eredményekről való jelentéstétel területén. Az OLAF többek között a testületi csalás elleni stratégia kialakítása tekintetében illetékes szolgálat, amely koordinálja a stratégia végrehajtását. Az OLAF ezenfelül módszertani irányítással szolgál az egyes szervezeti egységek csalás elleni stratégiáihoz, emellett az irányítási tervek és az éves tevékenységi jelentések központi felülvizsgálatában való részvétele révén nyomon követi a stratégiák végrehajtását.

Az OLAF felügyeleti szerepe a CAFS folyamatban lévő frissítése során mérlegelés tárgyát képezi.

56. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) elsőként vezette be azt a szabályozási kötelezettséget a tagállamok számára, hogy kockázatértékelésen alapuló, eredményes és arányos csalás elleni intézkedéseket vezessenek be.

A Bizottság helyzetértékelő tanulmányt kezdeményezett a 125. cikk (4) bekezdése c) pontjának tagállamok általi, 2017. évi végrehajtásáról. E tanulmány véglegesítésére 2018-ban került sor, és a megállapításai azt bizonyítják, hogy a tagállamok összességében arányos csalás elleni intézkedéseket vezettek be az azonosított kockázatokkal kapcsolatban.

A csalás elleni intézkedések eredményességére és arányosságára irányuló tematikus ellenőrzést a DG EMPL indította el 2018-ban (az elemzés a DG REGIO és a DG EMPL programjaira terjedt ki).

A Bizottság a kohéziós politikai programokért felelős tagállami hatóságokkal együtt követi nyomon a tudomására hozott csalási ügyek mindegyikét.

A bevált gyakorlatok rendszeres cseréjére sor kerül a csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó tanácsadó bizottság (COCOLAF) keretei között, és azokról az éves PIF-jelentés számol be.

59. A 2011. évi CAFS-ben előírt fontos, ismétlődő tevékenységek (például az egyes szervezeti egységek csalás elleni stratégiájának frissítése, a finanszírozási eszközök csalásbiztossá tétele és

csalás elleni képzés) ma is folytatódnak, és azokról a bizottsági szolgálatok éves tevékenységi jelentésében számolnak be. Hasonlóképpen, a Bizottság csalás elleni küzdelmének a 2011. évi CAFS-ben bejelentett vezérelvei továbbra is érvényesek.

60. A Bizottság megerősíti, hogy a csalás elleni stratégiájában foglalt célkitűzések többnyire általános jellegűek; a célkitűzések végrehajtása azonban nagyon konkrét fellépésekkel történik, amelyeket teljesítménymutatók kísérnek.

Amennyiben lehetséges és megfelelő, a Bizottság mennyiségi célokat határoz meg (például csalás elleni képzéseken való részvétel vagy a főigazgatóságok csalással kapcsolatos tudatosságának szintje), amelyek bekerülnek a csalás elleni stratégiákba (AFS) és a releváns stratégiai tervezési és programozási dokumentumokba (az irányítási tervekbe/az éves tevékenységi jelentésekbe).

A Bizottság mindezekre tekintettel egyetért az Európai Számvevőszékkel abban, hogy kívánatos lenne fokoznia a csalás elleni fellépése eredményorientáltságát és mérhetőségét. Ehhez kapcsolódóan a további előrelépésnek az Európai Számvevőszék ajánlása szerinti tökéletesített elemzési feladatkörön kell alapulnia, amely azonban csak fokozatosan valósítható meg.

62. Az éves PIF-jelentés ismerteti a Bizottság és a tagállamok csalás elleni fellépéseit, ugyanakkor – jóllehet korlátozott mértékben – értékeli e fellépések némelyikének, különösen a tagállamok által hozott csalás elleni intézkedéseknek az eredményességét.

Bár a PIF-jelentés nem közöl teljes körű értékelést az EU és a tagállamai által elfogadott összes horizontális csalás elleni fellépés eredményéről, a megtett csalás elleni fellépések átfogó áttekintésével mégis megvalósítja ezt az EUMSZ 325. cikkének (5) bekezdése szerinti küldetését. Ami e fellépések teljes eredményességének értékelését illeti, célirányosabb, mélyrehatóbb és erőforrásigényesebb tanulmányokra lenne szükség.

63. Az uniós költségvetéshez készített éves irányítási és teljesítményjelentés (AMPR) a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők által az éves tevékenységi jelentésükben rendelkezésre bocsátott információkon alapuló jelentés. Ami a csalás elleni fellépést illeti, az AMPR tartalmaz egy szakaszt a csalás elleni stratégiákra vonatkozó információkról, 2017-től pedig egy szakaszt az uniós költségvetés védelméről. A Bizottság további megfontolás tárgyává fogja tenni, hogy a csalás elleni politikái AMPR-ben történő bemutatásának mi legyen a legmegfelelőbb módja. A Bizottság politikáinak és tevékenységeinek teljes spektrumára kiterjedő testületi jelentésének azonban meg kell őriznie összefoglaló jellegét. A Bizottság csalás elleni fellépéseire vonatkozóan további információkat a PIF-jelentés és a főigazgatóságok éves tevékenységi jelentései közölnek. Ez utóbbiakban a csalás megelőzésére és felderítésére vonatkozó alszakasz is szerepel.

64. A Bizottság egyetért az Európai Számvevőszékkel abban, hogy kívánatos lenne fokoznia a csalás elleni fellépése eredményorientáltságát és mérhetőségét.

Lásd még a Bizottság 60. pontra adott válaszát.

67. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja biztosítja a Bizottság szolgálatai számára a 2014–2020 közötti esb-alapokra vonatkozó csalás elleni erőfeszítéseikhez kapcsolódó jogi keretet. A Bizottság szolgálatai azonban már a 2007–2013 közötti programozási időszakban, a kiadások bekövetkezése előtt eredményesen és arányosan ellenőrizték a szabálytalanságokat az uniós költségvetés védelme és megóvása érdekében.

A Bizottság csalásbiztosságot célzó korábbi intézkedései terén elért eredmények áttekintése egy 2007. évi bizottsági szolgálati munkadokumentumban⁵ található. A Bizottság a 2007–2013 közötti programozási időszakra például kezdeményezte a megosztott irányítás keretében elkövetett szabálytalanságok bejelentésére vonatkozó tagállami kötelezettségek felülvizsgálatát.⁶

A megosztott irányítás területére vonatkozó ágazatspecifikus szabályozás tartalmaz a szabálytalanságokra – illetve azok egyik alkategóriájára, a csalásra – vonatkozó rendelkezéseket, amelyek régóta hatályosak.

68. A Bizottság által a „*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” (Az európai strukturális és beruházási alapokat érintő csalás és korrupció megelőzése – az uniós tagállamokban alkalmazott gyakorlatok számbavétele) című, a Bizottság által kezdeményezett tanulmány áttekintést nyújt a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) 125. cikke (4) bekezdése c) pontjának tagállamok általi végrehajtásáról. A tanulmány véglegesítésére 2018-ban került sor, és többek között áttekintést nyújt a tagállamokban alkalmazott gyakorlatokról és fellépésekről. A tanulmány első lépésnek tekintendő, a megállapításai alapján a Bizottság nyomon követést és további fellépéseket fog mérlegelni.

70. Az egymástól eltérő közigazgatási ajánlások nyomon követésére szolgáló, egységesített eljárás hiánya nem értelmezhető úgy, hogy ezek az ajánlások nem fejtenek ki hatást. Az OLAF tulajdonképpen eseti alapon dolgozik az említett ajánlások eredményén. Az OLAF és a Bizottság jelenleg vizsgálja, hogy hogyan váljon szigorúbbá az OLAF közigazgatási ajánlásainak nyomon követésére irányuló monitoring.

71. A csaláskockázat-értékelés a hatásvizsgálatok és jogalkotási javaslatok készítésére vonatkozó bizottsági keretrendszer részét képezi. A minőségi jogalkotás eszköztára a 2017. évi felülvizsgálat során kiegészült a csalás megelőzésére vonatkozó 25. sz. eszközzel.⁷ A csalás kockázatára csak akkor kell hatásvizsgálatban kitérni, ha az releváns. A Bizottság hatásvizsgálati rendszerét alátámasztó arányos elemzés egyik kulcsfontosságú elve.

72. 2017 előtt a minőségi jogalkotásról szóló iránymutatások nem akadályozták meg a csaláskockázat-értékelést. A 2014–2020 közötti időszak vonatkozásában sor került ilyen értékelésre, noha a minőségi jogalkotásról szóló, akkori iránymutatások nem írták elő. A kiadási programok csalásbiztossá tétele a kiadásokért felelős szervezeti egységek és az OLAF együttműködése keretében, a csalásbiztosságról szóló 2007. évi bizottsági közleménynek és a 2011. évi CAFS-nek megfelelően történt. A minőségi jogalkotásról szóló iránymutatások 2017. évi felülvizsgálata immár konkrétan rendelkezik csalás megelőzését célzó eszközről.

73. A csalás és a szabálytalanságok megelőzése, felderítése, korrekciója és nyomon követése a belső kontrollok célkitűzései között szerepel (a költségvetési rendelet 32. cikke).

Az uniós költségvetés 80 %-át érintő megosztott irányítás összefüggésében a csalás kockázatát az irányító hatóságnak kell értékelnie a programjához kapcsolódóan (a közös rendelkezésekről szóló rendelet (125. cikke (4) bekezdésének c) pontja). A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó programok tartalmazzanak egy azt előíró rendelkezést, hogy a program irányításáért felelős hatóság „*eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmaz figyelembe véve az azonosított kockázatokat*”. Ez a rendelkezés az elfogadását követően a közös rendelkezésekről szóló rendelet hatálya alá tartozó hét, megosztott irányítású alapra alkalmazandó.

⁵ SEC(2007) 1676.

⁶ A Bizottság 2005. december 12-i 2035/2005/EK rendelete (HL L 328., 2005.12.15., 8. o.).

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en

Noha a kiadási programok kialakítási folyamata során végrehajtandó csaláskockázat-értékelésre vonatkozó követelmény még szigorúbb hivatalos formát fog ölteni a 2020 utáni többéves pénzügyi keret (TPK) esetében, a csalásbiztosság a Bizottság által a jelenlegi TPK-ban is támogatott elv volt.

Konkrétabban: a Bizottság úgy véli, hogy megfelelően kezelte a csalás megelőzésére és felderítésére irányuló ellenőrzések kérdését azáltal, hogy a TPK-csomagot kísérő, 2018. május 29-i jogalkotási javaslatainak mindegyikében különféle érdemi intézkedéseket javasolt:

- a pénzügyi kimutatások felsorolnak a csalás és a szabálytalanságok megelőzése érdekében megteendő intézkedéseket;
- külön rendelkezések nevezik meg, hogy kinek (például a Bizottságnak, a tagállamoknak) kell arányos csalás elleni intézkedéseket és eljárásokat előírnia a feltárt kockázatok figyelembevételével;
- egy konkrét preambulumbekzdés emlékeztet az OLAF (és 2020-tól az EPPO) hatásköreire, és felsorolja azokat a rendeleteket, amelyekből a hatáskörök fakadnak.

Az OLAF a Bizottság általi elfogadást megelőzően megvizsgálta a csalásbiztossággal kapcsolatos intézkedések relevanciáját.

Ezenfelül az új költségvetési rendelet egyszerűsített finanszírozási módszereket vezetett be, amelyek kevésbé adnak okot csalásra, például az egyösszegű átalány és az átalányfinanszírozás, valamint az egységszámok alkalmazásának lehetőségét a vissza nem térítendő támogatások esetében.

75. A Bizottság a többéves pénzügyi keret 2020 utáni kiadási programjaiban horizontális preambulumbekzdéseket és rendelkezéseket javasolt az Unió pénzügyi érdekeinek a megbízhatatlan gazdasági szereplőkkel szembeni védelme érdekében.

A költségvetési rendeletnek megfelelően a Bizottság, az OLAF és az EPPO megszerezte a szükséges és egyenértékű jogokat, valamint a hozzáférést.

Ahogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet előírja, az alapokba befizetett hozzájárulások újrafelhasználásának lehetősége ösztönzőként szolgál a tagállamok számára ahhoz, hogy maguk alkalmazzanak pénzügyi korrekciókat.

A Bizottság rendszerszintű csalásbiztosságot biztosít, és jelenleg felülvizsgálja a csalásbiztossá tétel módját a CAFS folyamatban lévő frissítése keretében.

Lásd még a 72. bekezdésre adott választ.

80. A szankciókra vonatkozó határozatok nem csak az ezen észrevételben felsorolt szervektől kapott információkon alapulnak. Alapulhatnak többek között az engedélyezésre jogosult tisztviselők által vagy a felelősségi körükben végzett ellenőrzések során szerzett információkon, a szakmai etikai normák alkalmazásának ellenőrzése tekintetében illetékes felügyeleti szervek fegyelmi intézkedésein, valamint a Bizottság vagy az illetékes nemzeti hatóságok által az uniós vagy a nemzeti versenyjog megsértéséhez kapcsolódó határozatokon.

A jövőben az EPPO által végrehajtott ellenőrzések vagy vizsgálatok keretében megállapított tényeknek is információforrásnak kell lenniük.

81. A megbízhatatlan gazdasági szereplőknek a költségvetési rendelet 143. cikkében (korábban a 2012-es költségvetési rendelet 108. cikkében) említett testület ajánlása alapján történő kizárása egy bizonyos eljárást tesz szükségessé a meghallgatáshoz való jog és az arányosság elvének tiszteletben tartása érdekében.

82. A csaláshoz vagy a korrupcióhoz gyakran társul egyéb kizárási ok. Ezért amikor a csalás vagy a korrupció miatti kizárás a 2016. előtt elkövetett tények esetében jogilag nem volt lehetséges, a

kizárás más alkalmazandó okok – például súlyos szakmai köteleességszegés és szerződéses kötelezettségek súlyos megsértése – alapján történt, és a rendszer elrettentő hatása biztosított volt.

83. Az új költségvetési rendelet 2018. augusztusi hatálybalépése előtti tényállások esetében a jogszabályok lehetővé fogják tenni a kizárási helyzetben lévő és a szerződések odaítéléséhez vagy a jogi kötelezettségvállalások végrehajtásához elengedhetetlen természetes személyek kizárását.

84. A 2016-tól érvényes tényállások esetében a költségvetési rendelet lehetővé teszi a gazdasági szereplők kizárását, amennyiben a vállalkozásvezető kizárási helyzetben van. A Bizottság adott esetben igénybe fogja venni ezt a lehetőséget, és úgy véli, hogy más intézményeknek és uniós szervezeteknek is ezt kellene tenniük.

Az új költségvetési rendelet a fedőcégek elleni küzdelemre szolgáló eszközökről, valamint az adóparadicsomok uniós pénzeszközöket kezelő közvetítők általi igénybevételéről rendelkezik.

Fontos megjegyezni, hogy a két rendszer működésének jogi korlátai eltérőek. Különösen a Világbank határozatai ellen nem lehet fellebbezéssel élni és/vagy nemzeti bírósági végzést elrendelni.

A 85. és 86. pontra adott közös válasz:

Az ARACHNE jelentős támogatást biztosíthat a közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja szerinti eredményes és arányos csalás elleni intézkedésekhez. Célja, hogy segítséget nyújtson a tagállami hatóságoknak a projektek, a kedvezményezettek, a szerződések és a szerződő felek körében elkövetett hibák és szabálytalanságok megelőzéséhez és felderítéséhez.

2013 óta a Bizottság szolgálatai rendszeresen tájékoztatják a tagállami hatóságokat az ARACHNE használatának potenciális előnyeiről.

87. A Bizottság jelenleg vizsgálja, hogy az EDES rendszerből (és esetlegesen az ABAC rendszerből) származó adatok integrálhatóak-e az ARACHNE rendszerbe, ennek az is a célja, hogy a közvetlen irányítás keretébe tartozó kiadásokat meg lehessen vizsgálni a csalásmutatók előfordulása szempontjából.

88. Az ARACHNE fejlesztése 2013 májusában zárult le (első telepítés), és azóta fokozatosan belekerültek azoknak a tagállamoknak az adatai, amelyek úgy döntöttek, hogy integrálják az ARACHNE rendszert a saját csalás elleni stratégiájukba.

Az új költségvetési rendelet hatálybalépése óta az EDES a közvetlen és a közvetett irányítás összes aspektusára is alkalmazandó.

Az új EDES rendszert 2016-ban helyezték üzembe, és így az Európai Számvevőszék megállapításai csak a 2018. június 30-ig tartó kezdeti időszakra vonatkozó nyilvános adatokon alapulnak. Ez nem teszi lehetővé a rendszer működésének értékelését és az elrettentő hatásainak az értékelését sem.

90. A Bizottság az alábbi kiegészítő és fontos aspektusokat jegyzi meg az OLAF közigazgatási vizsgálatai által kifejtett hatás értékeléséhez:

- a rendszerszintű hiányosságok kezelését célzó közigazgatási ajánlások mélyreható elemzése;
- az OLAF által a 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikke szerinti vizsgálat során kiadott óvintézkedések a csalás vagy a szabálytalanságok további súlyosbodásának elkerülése érdekében;
- az OLAF-vizsgálatok potenciális csalókra kifejtett elrettentő hatása;

- a bizottsági szolgálatok és (az OLAF számára jelentést tevő és az ajánlásait végrehajtó) tagállamok felelősségi körei abban, hogy az OLAF munkáját a gyakorlatban eredményessé tegyék.

Ezenfelül a Bizottság és/vagy az OLAF számos kulcsfontosságú reformot kezdeményezett az OLAF vizsgálati tevékenységei eredményességének javítása érdekében. Ezek a reformok többek között a következők:

- a vizsgálók számára a pénzügyi ajánlásokról kiadott OLAF-utasítások (2016);
- az ajánlásokra vonatkozó monitoringrendszer OLAF általi felülvizsgálata a gyorsabb nyomon követés biztosítása érdekében (2017);
- a PIF-irányelv (2017);
- a költségvetési rendelet felülvizsgálata (2018);
- a 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló javaslat, többek között az OLAF vizsgálati eszközeinek javítása és az OLAF végleges jelentései felhasználásának megkönnyítése érdekében (2018).

91. Az OLAF igazságügyi ajánlásai a bírói karnak szánt, arra vonatkozó általános ajánlásokat is tartalmaznak, hogy teljes egészében vegyék figyelembe az OLAF végleges jelentésében szereplő megállapításokat, ami kiterjeszti az igazságügyi fellépés hatályát.

92. Az OLAF-rendelet 11. cikke (1) bekezdésének megfelelően az OLAF ajánásaiban fel kell tüntetni az intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek, illetve a tagállamok illetékes hatóságai által megteendő intézkedéseket. A 11. cikk (2) bekezdése értelmében az OLAF végleges jelentései a közigazgatási vagy bírósági eljárás során elfogadható bizonyítéknak minősülnek azokban a tagállamokban, amelyben azok felhasználása szükségesnek bizonyul, ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási vizsgálói által készített jelentések. Az OLAF vizsgálatait által kifejtett hatás további fokozása érdekében a Bizottság a 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló javaslatában intézkedéseket vezetett be annak érdekében, hogy az OLAF végleges jelentései jobban felhasználhatóak legyenek a nemzeti eljárások keretében.

94. Az OLAF és a Bizottság számára jól ismert, régóta fennálló kihívást jelent az OLAF igazságügyi ajánlásainak nemzeti hatóságok általi nyomon követése. Ahogyan az alábbiakban kifejtésre kerül, ez számos tényezőnek tudható be, például annak, hogy az egyes tagállamok a vádhatósági eljárásra vonatkozó saját stratégiával rendelkeznek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét sértő bűncselekmények esetében.

E kihívás kezelése érdekében javasolta a Bizottság az EPPO létrehozását. Az EPPO tagállamaiban ezáltal a vádhatósági eljárásra vonatkozó stratégia várhatóan következetesebb és eredményesebb lesz az uniós költségvetést érintő bűncselekmények esetében, ami több vádhatósági eljáráshoz, büntetőjogi felelősséget megállapító ítélethez és több visszafizettetéshez fog vezetni.

Ezenfelül a bűncselekmények hatályának és fogalommeghatározásának eltéréseit részletesebben taglalja az (EU) 1371/2017 irányelv (a „PIF-irányelv”) (lásd még a 97. bekezdésre adott választ).

Az 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló javaslatnak többek között az a célja, hogy javítsa az OLAF vizsgálati feladatköreinek eredményességét, ezért az OLAF vizsgálati eredményeinek a tagállami bírósági eljárások során történő felhasználása várhatóan javulni fog.

Az OLAF a vádemelés elmaradása pontos okainak jobb megértése és a vizsgálatait nyomon követésének javítása érdekében mélyreható elemzést végzett arról, hogy a tagállamok hogyan követik nyomon a 2008. január 1. és 2015. december 31. között kiadott igazságügyi ajánlásait,

ennek keretében az általa kiadott és a tagállamok igazságügyi hatóságai által elutasított 169 igazságügyi ajánlást vizsgált meg az összesen 317 ajánlás közül. Az OLAF folyamatos párbeszédet folytat a tagállamok igazságügyi hatóságaival a vádemelések arányának javítása érdekében.

95. Ami az OLAF igazságügyi ajánlásaiból fakadó vádemelési számadatok és a tagállamok saját vádemelési számadatait illeti, figyelembe kell venni az OLAF működésének a nemzeti hatóságok működésétől eltérő hátterét és feltételeit.

Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és bármely egyéb jogellenes tevékenység elleni küzdelemben a felelősség az Unióra és a tagállamokra hárul⁸ közös felelősségként. Ebben az összefüggésben a tagállamok fellépése természetesen nagyobb részt tesz ki számszerűsítve. Ezt a Bizottság által az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről évente közzétett jelentéseiben (a PIF-jelentésekben) közzétett számadatok is illusztrálják⁹.

Az uniós és a nemzeti szintű fellépés kiegészíti egymást, és az, hogy az uniós szint saját vizsgálati kapacitással rendelkezik, a csalás elleni küzdelem egészének kulcsfontosságú építőköve. Mindkét szinten szoros együttműködés folyik.

Ezenfelül még abban az esetben is, ha nem az OLAF vezeti a vizsgálatot, gyakran továbbít információkat és nyújt segítséget a tagállami illetékes hatóságoknak, továbbá különösen a koordinációs ügyek összefüggésében hozzájárul a nemzeti hatóságok által folytatott vizsgálatokhoz.

96. A Bizottság megjegyzi, hogy az Európai Számvevőszék jelentése nem veti össze az OLAF igazságügyi ajánlásai esetében a vádemelések arányát, illetve a vádemelések elmaradásának arányát a tagállamok összehasonlítható adataival. Ez megkönnyítette volna annak értékelését, hogy az OLAF ajánlásai megfelelő hatást fejtenek-e ki nemzeti szinten.

Mivel a vádemelések száma önmagában korlátozott informatív értékkel bír, az OLAF mélyrehatóbb elemzést végzett a 2008. január 1. és 2015. december 31. között kiadott, a fenti 94. bekezdésben említett igazságügyi ajánlásainak a tagállamok általi nyomon követéséről.

Ez az elemzés nem a kiadások területére – az Európai Számvevőszék ellenőrzésének tárgyára – korlátozódott, hanem a belső vizsgálatok és a bevételek területére, például a vámvizsgálatokra is kiterjedt.

Első felsoroláspont: Az OLAF igazságügyi ajánlásainak tagállamok általi nyomon követésére irányuló OLAF-elemzés szerint az „elégtelen bizonyítékkal” alátámasztott ügyek kategóriája igen változatos, heterogén ténybeli és jogi helyzetekre terjed ki. Magában foglalja különösen azokat az ügyeket, amelyek esetében az OLAF számára a nyomozati hatásköreinek korlátozottsága miatt a gyakorlatban nem volt megvalósítható a bizonyítékok teljes körű összegyűjtése, valamint magában foglalja azokat a helyzeteket, amelyekben a tagállami hatóságok az alkalmazandó jogszabályok bizonytalansága miatt vonták kétségbe az OLAF végleges jelentésének bizonyító erejét.

Ezenfelül az „elégtelen bizonyíték” (az ügyek meg nem indításának általános magyarázata) miatt vádemeléssel nem járó ügyek száma a tagállamokban alkalmazott eltérő eljárási szabályoktól és gyakorlatoktól függően is változhat. A tagállamok általában kiterjedt mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a vizsgálat és a büntetőeljárás különböző szakaszaiban.

⁸ Lásd az EUMSZ 325. cikkét.

⁹ A legutóbbi változatért lásd: a Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a tanácsnak, „Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2017. évi éves jelentés”, Brüsszel, 2018.9.3., COM(2018) 553 final. Hasonló tendencia tükröződik abban, hogy más rendszerek az uniós és a nemzeti szintű vizsgálatok kiegészítő jellegére hagyatkoznak (például az uniós versenyszabályok végrehajtása tekintetében lásd: <http://ec.europa.eu/competition/ecr/statistics.html>).

Hangsúlyozandó az is, hogy számos ügy esetében az OLAF nem kapja meg a vádemelés elmaradásának tényleges indokaira vonatkozó részletes érvelést.

Második felsoroláspont: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény (PIF-egyezmény) keretében (és a PIF-irányelv átültetéséig) elért harmonizáció szintje ellenére még mindig jelentős eltérések vannak a tagállamok büntetőjogának részletei tekintetében, ami befolyásolhatja azt a kérdést, hogy bizonyos magatartásformák bűncselekménynek minősülnek-e tagállami szinten. Az OLAF mindig előzetes értékelést végez, melynek során mérlegeli, hogy a vizsgált tények az uniós csalás fogalommeghatározása alá tartoznak-e az alkalmazandó uniós jogszabályok szerint. Ezt követően a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy nyomon kövessék-e az OLAF ajánlásait vagy sem.

Harmadik felsoroláspont: Bár az elévülés elvben „objektív” oknak tekinthető, bizonyos tények bűncselekménnyé minősítése az igazságügyi hatóságok kizárólagos hatáskörébe tartozik, amelyek jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek e tekintetben. Az, hogy egy-egy ügy elévültnek minősül-e, például az adott bűncselekmény súlyosságának mértékétől függ, ami jelentős hatást gyakorolhat az alkalmazandó elévülési időre. Emellett például annak a kérdésnek az értékelése, hogy egy bűncselekmény mikor kezdődött és mikor végződött, volt-e folyamatos vagy ismétlődő magatartásforma, valamint a megszakítás és a felfüggesztés kérdései a nemzeti jogi keretek sajátosságain alapuló összetett értékelést vonnak maguk után. Az OLAF számos esetben ellenőrizni tudja ezt a nemzeti hatóságoknál, és a pénzbehajtás lehetővé tételére összpontosíthat.

Megjegyzendő, hogy az elévülés elkerülése valamennyi szereplő közös felelőssége, különösen az uniós intézmények és a tagállamok felelőssége, amelyeknek időben tájékoztatniuk kell az OLAF-ot.

Lásd még a Bizottság 97. bekezdésre adott válaszát.

97. Az OLAF szoros és konstruktív együttműködést folytat számos nemzeti hatósággal. Ez érvényes a vizsgálati szakaszban (a vizsgálati tevékenységek koordinálása, az információcsera, a bankszámlákhoz való hozzáférés megszerzéséhez történő segítségnyújtás stb. során), valamint érvényes az azt követő szakaszban (az OLAF ajánlásainak a nemzeti hatóságok általi végrehajtása során). Amennyiben eltérések mutatkoznak az OLAF és a nemzeti hatóságok között a jogszabályok vagy a tények értelmezése tekintetében, értekezlet szervezhető.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamok igazságszolgáltatása független az OLAF-tól és függetlennek is kell lennie. A nemzeti hatóságok ezért az OLAF által levont következtetésektől eltérő következtetésekre juthatnak. A bűncselekmények tartalma és fogalommeghatározása, valamint az elévülési szabályok tekintetében a tagállamok közötti jelentős különbségekből fakadó kihívást az új PIF-irányelv – az (EU) 1371/2017 irányelv (különösen annak 3. és 4. cikke) konkrétan taglalja. A PIF-irányelvet a tagállamoknak 2019 júliusáig kell nemzeti jogukba átültetniük. Ezenfelül a PIF-irányelv elsőként tartalmaz az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét sértő bűncselekmények elévülési idejére vonatkozó konkrét szabályokat (12. cikk). A 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló bizottsági javaslat többek között kitér az OLAF vizsgálati intézkedéseire vonatkozó jogi keret egyértelművé tételének szükségességére.

98. Az OLAF és a nemzeti ügyészek közötti együttműködés jól bevált, és általában jól működik. Az OLAF vizsgálatai gyakran kiegészítik a nemzeti vizsgálatokat azáltal, hogy a nemzeti ügyön túlmutató aspektusokra térnek ki. A nemzeti hatóságok és az OLAF közötti szoros koordináció bevált gyakorlatnak minősül az OLAF-nál, és gyakran a párhuzamos erőfeszítések elkerülése, valamint a vizsgálati tevékenységek kockázatainak korlátozása érdekében kerül rá sor.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 883/2013/EU, Euratom rendelet 12. cikke alapján az OLAF gyakran tájékoztatja az ügyészségeket a vizsgálat lezárása előtt.

99. A Bizottság megjegyzi, hogy az a tény, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságok bizonyos ügyekben nem emelnek vádat, nem feltétlenül az OLAF és a nemzeti hatóságok közötti együttműködés hiányosságainak tudható be, bár lehetne javítani (lásd még a Bizottság 97. és 98. bekezdésre adott válaszát). A tényállások esetleges elévülésének fontos oka az lenne, hogy az OLAF az első információkat túl későn kapja meg, vagy az, hogy az igazságügyi ajánlás címzettje nem reagált rá időben.

Az OLAF általában nem utal elévült ügyeket az igazságszolgáltatási szervekhez.

100. A Bizottság hangsúlyozni szeretné a kérdés összetettségét.

Egy közigazgatási hivatal nyomozati hatáskörei nem hasonlíthatók össze a nemzeti ügyészségek számára munkát végző nyomozati szervekével. Ezért előfordulhat, hogy az OLAF által alkalmazott jelentős nyomozati erőfeszítések ellenére a korlátozott nyomozati hatáskörei és gyakorlati lehetőségei nem teszik lehetővé, hogy egyértelmű bizonyítékokat gyűjtsön egy-egy bűncselekményről. Ezért a csalás bizonyítékának fontos elemei – például a csúszópénzek kifizetése, az érintett személyek egyéni felelőssége vagy a *mens rea* – nem állapíthatók meg.

Ezenfelül a 883/2013/EU, Euratom rendelet 11. cikkének (2) bekezdése önmagában nem elegendő jogalap ahhoz, hogy a tagállamok igazságügyi hatóságai az OLAF jelentéseit bizonyítékként használják fel a tárgyalásokon.

Ezért egyes tagállamokban az ügyészek az OLAF végleges jelentésének átvételét követően újra nyomozati tevékenységeket kezdenek az elfogadható bizonyítékok megszerzése érdekében. Ezekben az esetekben a vádemelés elmaradását igazoló elégtelen bizonyíték nem az OLAF által gyűjtött bizonyíték, hanem a nemzeti nyomozók által gyűjtött bizonyíték (lásd még a Bizottság 102. bekezdésre adott válaszát).

Ezzel szemben úgy tűnik, hogy az ügyészek néha azt várják, hogy az OLAF végleges jelentése használatra kész termék legyen, amely nem tesz szükségessé további vizsgálati tevékenységet, vagy amikor az ügyészek nem tudják felhasználni az OLAF által gyűjtött bizonyítékokat, csupán az OLAF vizsgálói által már elvégzett vizsgálati tevékenységek megismétlését teszi szükségessé. Ezt követően, ha a bizonyítékok már nem állnak teljes egészében rendelkezésre az OLAF végleges jelentésében, az ügyben elmaradhat a vádemelés amiatt, hogy a bizonyíték elégtelennek minősül.

Vannak olyan ügyek is, amelyeknél a vádemelés elmaradását láthatóan az uniós finanszírozásra irányadó szabályoknak – és különösen a kedvezményezett pontos tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségének – a korlátozott ismerete indokolja.

A nemzeti hatóságok politikai szempontból érzékeny esetek miatt is eltekinthetnek a vádemeléstől.

Mindazonáltal az OLAF folyamatosan dolgozik azon, hogy javítsa végleges jelentéseinek minőségét és ajánlásainak nyomon követését. Számos projekt előkészítése már folyamatban van, például a végleges jelentésekhez tartozó új sablonoké.

101. Az állítólagos bűncselekmény elkövetése óta eltelt idő nemcsak az OLAF-vizsgálatok időtartamához kapcsolódik, amely az elmúlt években folyamatosan csökkent, hanem a csalás felderítéséhez, az OLAF-fal való közlésének időpontjához, valamint ahhoz az időponthoz is, amikor a nemzeti ügyész véglegesen reagált az OLAF ajánlására.

A Bizottság megjegyzi, hogy az OLAF vizsgálatainak nyomon követésére vonatkozó elemzés a Bizottság szolgálataival és a tagállamok igazságügyi hatóságaival folytatott, viszonylag kis számú megbeszélésen alapul.

Lásd még a Bizottság 99. bekezdésre adott válaszát.

102. Az OLAF-rendelet Bizottság általi, 2017. évi értékelése az igazságügyi ajánlások nyomon követését gátló legfőbb tényezőként azt állapította meg, hogy a rendelet nem biztosítja kellőképpen

azt, hogy az OLAF-jelentéseket tárgyalási bizonyítékként felhasználják a tagállamokban. Egyes tagállamokban az ügyészek az OLAF végleges jelentésének átvételét követően újra elvégveznek minden nyomozati tevékenységet az elfogadható bizonyítékok megszerzése érdekében. Ez hatékonysággal kapcsolatos problémákat vet fel és a bűncselekmények elévüléséhez vezethet.

Az elfogadhatóság kérdését az 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló bizottsági javaslat tárgyalja.

Figyelembe kell venni, hogy nem minden tagállam alkalmazza a jogszerűség elvét: azokban a tagállamokban, amelyekben az ügyek indítása az igazságügyi hatóság diszkrecionális döntése, az OLAF végleges jelentése döntő érv lehet igazságügyi vizsgálat indítására.

103. A Bizottság megjegyzi, hogy a lezárt és a folyamatban lévő vizsgálatok átlagos időtartama 15,8 hónap volt, az ezekhez kapcsolódó ügyek kiválasztásának átlagos időtartama pedig 1,8 hónap volt.¹⁰

Az OLAF a hozzá külső forrásokból beérkező, esetleges vizsgálati érdekekre vonatkozó információk elemzése nyomán indít vizsgálatokat. Ezt indokolatlan késedelem nélkül teszi meg.

Az OLAF szokásos gyakorlata az is, hogy a saját vizsgálati tevékenységei keretében szerzett információk alapján indít ügyeket a szabálytalan magatartás azonnali kezelése érdekében.

104. Az EPPO létrehozása segítséget fog nyújtani az Unió pénzügyi érdekei elleni bűncselekmények ügyében folytatott nyomozások és büntetőeljárások jelenlegi rendszerében tapasztalható bizonyos hiányosságok pótlásában. Az OLAF-nak – az összes uniós intézményhez, szervhez, hivatalhoz vagy ügynökséghez és a tagállami illetékes hatóságokhoz hasonlóan – indokolatlan késedelem nélkül jelentenie kell majd az EPPO nyomozati hatáskörébe tartozó esetleges bűncselekmények bármely gyanúját. Az EPPO így közvetlenül tud majd nyomozást és büntetőeljárást indítani a csalás gyanús ügyekben, és azokat bíróság elé tudja terjeszteni. A Bizottság elfogadta a 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló javaslatát, amely az OLAF működését az EPPO létrehozásához fogja igazítani a megbízatásuk kiegészítő jellegén alapuló szoros együttműködés biztosítása érdekében.

Az EPPO létrehozásáig az OLAF a 883/2013/EU, Euratom rendelet 12. cikkének megfelelően biztosítja a kölcsönös információcserét az illetékes nemzeti hatóságokkal – azáltal, hogy kellő időben továbbítja az illetékes nemzeti hatóságoknak a külső vizsgálatok során megszerzett releváns információkat.

Megjegyzendő továbbá, hogy a lezárt és a folyamatban lévő OLAF-vizsgálatok átlagos időtartama jelentősen csökkent az elmúlt évekhez képest (a 2011. évi 22,4 hónapról 2017-ben 15,8 hónapra csökkent).

Közös válasz a 106–108. bekezdésre:

Ahogy az Európai Számvevőszék közli, a visszafizettetés általában több évet vesz igénybe, és ezért az ugyanazon időszakban ajánlott és visszafizettetett összegek összehasonlítása nem ad pontos mérést a visszafizettetett összegekről, és alulbecsüli azokat. A megosztott irányítás keretében a tagállamok felelőssége a jogosulatlanul elköltött összegeknek a kedvezményezettekkel történő visszafizettetése.

¹⁰ Lásd a 2017. évi OLAF-jelentést.

Ezenfelül az ellenőrzés hatóköre nem terjedt ki az OLAF által ajánlott óvintézkedések pénzügyi hatására és így azok az összegekre sem, amelyek esetében megakadályozták a jogosulatlan elköltést, és ennél fogva elemzésükre sem került sor.

A Bizottság megjegyzi, hogy az OLAF vizsgálatait követő tényleges visszafizettetések jóval meghaladják az OLAF költségeit.

109. Az OLAF folyamatosan dolgozik végleges jelentései és ajánlásai minőségének javításán. Az OLAF konkrétan 2016 októberében új utasításokat adott ki a vizsgálók számára a becsült visszafizettendő összegekre vonatkozóan az OLAF által közölt információk egyértelműségének biztosítása érdekében.

Lásd még a Bizottság 115. bekezdésre adott válaszát.

110. Az Európai Számvevőszék 110. bekezdésben közölt megállapításai kiemelik azt, hogy néha az időzítés kérdését kell mérlegelni, amikor kettős célkitűzést kell követni, mégpedig a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetését és a nemzeti szinten folytatott nyomozás veszélyeztetésének elkerülését. A visszafizettetési eljárást ezért függesztik fel időnként. Ez a helyzet azonban viszonylag ritkán fordul elő, és olyan ügyekre vonatkozik, amelyek esetében tárgyalást megelőző nemzeti eljárás van folyamatban, és a nemzeti igazságügyi hatóságok kifejezetten arra kéri az OLAF-ot, hogy bizonyos ideig (rendszerint meghatározott tevékenységek elvégzéséig vagy véglegesítéséig) a lehető legszigorúbb titoktartást biztosítsa. A visszafizettetési eljárások felfüggesztésének időtartama általában rövid.

Az esetek többségében azonban a pénzvisszafizettetési eljárást párhuzamosan, a bírósági eljárástól függetlenül folytatják le a közigazgatási szabálytalanságokat követő visszafizettetésre vonatkozó szabályok szerint. A kérdést az „*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*” (OLAF-iránymutatás az OLAF végleges jelentéseinek a Bizottság szolgálatai által visszafizettetési eljárásokhoz, valamint a közvetlen kiadások és a külső segélyek ágazatában hozott intézkedésekhez történő felhasználásáról) című iránymutatás tárgyalja, amely kimondja, hogy közigazgatási bírságok és/vagy pénzbüntetések a nemzeti szinten meghozott intézkedés sérelme nélkül róhatók ki, és hogy a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő a közigazgatási vagy visszafizettetési intézkedés meghozatala előtt kizárólag akkor várhatja meg a büntetőeljárás kimenetelét (ha egyáltalán folyik büntetőeljárás), ha erre az OLAF kifejezetten kéri.

112. A Bizottság véleménye szerint a megosztott irányítás területén – többek között az OLAF ajánlásai esetén – a pénzügyi korrekciók alkalmazása, valamint annak biztosítása révén, hogy a megfelelő összegeket elvonják a programok kiadásaiból, az uniós költségvetés védelmet élvez.

Ha egy megosztott irányítású főigazgatóság, például a DG REGIO egy ügyről végleges jelentést kap az OLAF-tól, a pénzügyi nyomon követésről szóló levelet küld a tagállamnak annak érdekében, hogy az OLAF végleges jelentésének megfelelően az uniós források visszafizettetését kérje. A tagállamnak közölnie kell az észrevételeit. Amennyiben a tagállam nem ért egyet az OLAF értékelésével és ajánlásával, a DG REGIO valamennyi alkalmazandó szabály figyelembevételével értékeli a tagállam válaszát, és kialakítja végleges álláspontját. A megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő eldöntheti, hogy figyelembe veszi-e az OLAF végleges jelentésének következtetéseit és végrehajtja-e a jelentésben foglalt ajánlást, ideértve azt az esetet, hogy – az alkalmazandó jog figyelembevételével – a megfelelő összeg pénzügyi korrekciójával kapcsolatos határozatot hoz.

Amennyiben a tagállam egyetért az OLAF pénzügyi ajánlásával, a nemzeti hatóságoknak kell visszafizettetniük a forrásokat az érintett kedvezményezettekkel. A közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU rendelet értelmében a tagállamok a szabálytalanságot követően jogosulatlanul kifizetett összegeket kötelesek visszafizettetni. Bár a Bizottság nem köteles ellenőrizni az egyes

kedvezményezettekkel visszafizettetett összegeket, a rendszerellenőrzések kiterjednek a visszavont összegeket érintő kiadások, valamint az igazoló hatóságok számviteli rendszerében rögzített, visszafizettetett összegek pontosságának ellenőrzésére. A tagállamok ezenfelül érdekeltek abban, hogy felderítsék és korrigálják a csalást és a szabálytalan kiadásokat, ugyanis a pénzügyi kimutatás benyújtását követően felderített szabálytalan összegeket helyesbíthetik oly módon, hogy a szabálytalanság felderítésének számviteli éve szerinti pénzügyi kimutatásban elvégzik a megfelelő kiigazításokat.

113. A megosztott irányítás keretében a tagállamok felelőssége, hogy meghatározzák az uniós jogszabályoknak és – adott esetben – a nemzeti jogszabályoknak megfelelően visszafizettetendő összegeket. A DG AGRI rendszeresen ellenőrzi, hogy a tagállamok megfelelően irányítják-e a tartozások visszafizettetését, és szükség esetén a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében nyomon követést végez.

Az uniós költségvetést az úgynevezett 50/50 szabály alkalmazása védi. Eszerint amikor a tartozások visszafizetése nem történik meg egy megadott határidőn belül, az érintett összegek felét (a kamatokat is beleértve) újra jóváírják az uniós költségvetésben. Ezenfelül amennyiben a tartozás visszafizetése a tagállam mulasztása miatt nem történt meg, a tartozás teljes összegét jóváírják az uniós költségvetésben.

114. Ahogyan maga az Európai Számvevőszék a 107. bekezdésben közli, a visszafizettetés hosszadalmas eljárás, amely átlagosan 36 hónapot vesz igénybe, ami azt jelenti, hogy egyes esetekben még tovább is tarthat. Például egy ilyen, a 2012–2014 közötti időszakban kiadott ajánlás, amelynek tárgyában végleges határozat meghozatalára még nem került sor, a DG REGIO, a DG EMPL és a DG AGRI számára az adott időszakban ajánlott teljes összegnek 20 %-át teszi ki. Ezért a visszafizettetési arány idővel várhatóan növekedni fog.

A Bizottság megjegyzi, hogy az Európai Számvevőszék elemzése nem terjed ki azokra az összegekre, amelyek esetében – az OLAF ajánlásai nyomán a Bizottság döntésének megfelelően – megakadályozták, hogy az uniós költségvetésből jogosulatlanul kerüljenek elköltsékre. Ennek teljes összege önmagában 160 millió EUR a 2012 és a 2014 között kiadott ajánlások tekintetében, és az összehasonlítás érdekében az ezen időszakban a három főigazgatóság számára visszafizettetésre ajánlott teljes összeg 16 %-át teszi ki.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy – amennyiben lehetséges volt – az uniós források visszafizettetésére vagy elvonására az uniós költségvetés megóvása érdekében került sor.

Lásd még a 106–108. bekezdésre adott választ.

115. A visszafizettendő összegekre vonatkozó végleges határozat meghozatala a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő tevékenységi körébe tartozik.

Az összegeket leginkább azért nem fizették vissza az OLAF ajánlásai szerint, mert nem volt jogalap a pénzügyi korrekció alkalmazására.

A pénzügyi ajánlások szövegezésére és kiszámítására vonatkozóan az OLAF munkatársai számára 2016 októberében kiadott utasítások többek között előírják, hogy részletesen fel kell vázolni a releváns összegek meghatározásának módját (a megállapított tények becsült hatása, a visszafizettendő becsült összegek, valamint azon összegek, amelyek esetében megakadályozták, hogy jogosulatlanul kerüljenek elköltsékre), valamint az ezen összegeket alátámasztó ajánlásban és végleges jelentésben előírt információkat. Ezen utasítások nyomán az OLAF 2017 júliusában elfogadta a „*Guidelines on Financial Monitoring*” (Iránymutatás a pénzügyi monitoringról) című dokumentumot, amely más területekre irányítja a pénzügyi ajánlások ellenőrzésének hangsúlyát és egyszerűsíti azt. Mivel az új utasítások és a felülvizsgált iránymutatás viszonylag friss, a teljes hatásuk még nem látható a rendszerben.

Lásd még a Bizottság 114. bekezdésre adott válaszát.

116. A Bizottság rámutat, hogy a DG CNECT és a DG RTD által az OLAF végleges jelentései nyomán kiadott visszafizetési felszólításokban feltüntetett összeg meghaladja a főigazgatóságoknak megküldött ajánlásokban szereplő összértéket. A visszafizettetések jelentős részét akadályozta az érintett kedvezményezettek OLAF-vizsgálat utáni felszámolása. Különösen ez a helyzet áll fenn a DG CNECT esetében, amely számára a felszámolások 7,86 millió EUR visszafizettetését akadályozták meg, ami a visszafizetési felszólítások tárgyát képező teljes összegnek több mint 50 %-át teszi ki.

Ahogyan az Európai Számvevőszék jelentésében szerepel, a visszafizettetés rendszerint több évet vesz igénybe. A visszafizettetési eljárás a 2012–2016 közötti időszakban kiadott számos pénzügyi ajánlás esetében folytatódik, és az Európai Számvevőszék ellenőrzése idején még mindig folyamatban volt.

A pénzügyi ajánlásokkal kapcsolatos OLAF-utasítások (lásd a Bizottság 115. bekezdésre adott válaszát) egyértelművé teszik többek között azt, hogy hogyan kell meghatározni az érintett összegeket, többek között a visszafizettetendő becsült összegeket, amennyiben lehetséges, az intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek saját szabályainak alkalmazásával.

117. A Bizottság tudomásul veszi a 20 megvizsgált esetet, és szeretné hozzáfűzni, hogy a DG CNECT és a DG RTD főigazgatóságokon kívül más főigazgatóságok is érintettek közvetlen irányításban.

Első felsoroláspont: Az OLAF végleges jelentései felhasználhatók pénzügyi és közigazgatási eljárások során, kivéve, ha az OLAF konkrét indokokat közöl arra vonatkozóan, hogy erre nyomozás miatt nincs lehetőség. Lásd még a Bizottság 110. bekezdésre adott válaszát.

Második felsoroláspont: Lásd a Bizottság 109. bekezdésre adott válaszát.

Amennyiben egy kiadásokat végrehajtó főigazgatóság álláspontja szerint egy végleges jelentés nem tartalmaz egyértelmű vagy megfelelő bizonyítékot, felveheti a kapcsolatot az OLAF-fal és pontosításokat kérhet.

Harmadik felsoroláspont: A Bizottság szeretne rámutatni, hogy sok esetben a kedvezményezett fizetésképtelenségét követő felszámolására az ügy OLAF általi lezárását követően, a visszafizetési felszólítás kiadását vagy a végrehajtható határozat meghozatalát követően kerül sor.

119. Az ellenőrzés hatóköre és jellege eltér az OLAF-vizsgálatétól, és nem terjed ki olyan szempontokra, mint a korrupció, a csalás és más súlyos pénzügyi szabálytalanságok. Az ellenőrzések nem feltétlenül tárják fel a visszafizettetendő teljes összeget és nem feltétlenül vezetnek az egyes szervek EDES-testület általi kizárásához.

Lásd még a Bizottság 109. bekezdésre adott válaszát.

120. Az ilyen keresetek száma az OLAF által kiadott ajánlások számához viszonyítva korlátozott.

Közös válasz a 122–123. bekezdésre:

A Bizottság megjegyzi, hogy a DG NEAR és a DG ECHO számára is szólnak az OLAF közvetett irányítás területére vonatkozó pénzügyi ajánlásai.

Az Európai Számvevőszék azt állítja, hogy az ellenőrzés idején az OLAF pénzügyi ajánlásainak 38 %-a tekintetében került sor visszafizettetésre. Tekintettel a visszafizettetési folyamat érdemi előrehaladásához szükséges időre, ez az arány idővel tovább fog emelkedni.

Ami a mintát illeti, lásd a közvetett irányítás kapcsán a Bizottság 117. bekezdésre adott válaszát, amely értelemszerűen a közvetett irányításra vonatkozó mintára is érvényes.

124. A Bizottság megjegyzi, hogy a DG DEVCO műveleteinek végrehajtására konkrét összefüggésben kerül sor: földrajzi szempontból széttagolt műveletek, számos művelet, a végrehajtó szervezetek és partnerországok sokfélesége, valamint a segélyezési módszerek sokrétősége. Ezenfelül a DG DEVCO műveleteire alkalmazandó jogi és büntetőjogi háttér igen eltérő a megosztott irányítású műveletekétől, és azoknál jóval sokrétűbb. Az OLAF a kiválasztási eljárása során figyelembe veszi ezt és a visszafizettetés valószínűségét. Megjegyzendő, hogy a külső segélyek számos kedvezményezettje is Európában található, és ezért kizárhatóak a jövőbeli finanszírozásból az OLAF vizsgálatát követően.

A DG DEVCO alapértelmezett megközelítése az, hogy követi az OLAF ajánlásait. Amikor azonban nyomós okok vannak arra, hogy ne kövesse az OLAF ajánlásait, a DG DEVCO tájékoztatja az OLAF-ot a döntésről és a meghozott intézkedésekről.

Ezért az a magas kockázatú környezet, amelyben a DG DEVCO működik, magyarázatot adhat arra, hogy a DG DEVCO néha miért nem reagál az OLAF pénzügyi ajánlásaira.

Az OLAF és a DG DEVCO még szorosabb együttműködést fog folytatni a sikeres visszafizetések számának növelése érdekében.

126. Az EPPO a részt vevő tagállamokban működő, egyetlen és független európai ügyészség lesz. A delegált európai ügyészek fognak felelni az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetében a nyomozásért, a vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint a bíróság elé állításért, ezáltal a nemzeti büntető és igazságügyi hatóságokkal együttműködésben fog dolgozni. A központi szinten lévő európai ügyészek az állandó tanácsok nevében fogják felügyelni a delegált európai ügyészek által lefolytatott nyomozásokat és vádhatósági eljárásokat, vagy kivételes esetekben maguk fogják lefolytatni a nyomozásokat.

Ez az újszerű megközelítés számottevően javítani fogja az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények elleni küzdelem jelenlegi eredményességét és hatékonyságát.

127. Lásd a Bizottság 97–104. bekezdésre adott válaszát.

128.

Első felsoroláspont: Az EPPO igen jelentős előrelépést jelent a tagállamok közötti jelenlegi igazságügyi együttműködési mechanizmusok tekintetében. Ezenfelül a szervezeti felépítésének (állandó tanácsok és minden tagállam részéről egy-egy európai ügyész) az a célja, hogy igénybe vegye a szükséges nemzeti szakértelmet, ugyanakkor biztosítsa a nyomozásokra és a vádhatósági eljárásra vonatkozó európai stratégia fejlesztését.

Az EPPO-n belüli döntéshozatali folyamatok megfelelően figyelembe veszik azt, hogy mielőbb nyomozásokra és a vádhatósági eljárásra vonatkozó fellépésre van szükség, és biztosítani kell az EPPO nyomozásokra és vádhatósági eljárásra vonatkozó közös stratégiáját. A belső konzultáció és a fordítás szükségessége a több tagállamban működő és a határokon átnyúló bűncselekményeket kezelő uniós szerv jellegéből fakad.

Az EPPO nyomozásait elsősorban a delegált európai ügyészek fogják lefolytatni a velük azonos tagállamból származó európai ügyész felügyelete mellett, az illetékes állandó tanács irányítása és utasításai alapján. Az állandó tanácsokban ülő európai ügyészek jól ismerik a jogrendszert, és ismerik és az általuk felügyelt delegált európai ügyészek nyelvét. Ezenfelül az EPPO székhelyén dolgozó, az Ügyészi Kollégiumot és a tanácsokat támogató személyzetnek – a munkája támogatásához – megfelelően le kell fednie és kiegyensúlyozottan kell tükröznie a jogrendszereket és a nyelveket. Az EPPO-rendelet azt is lehetővé teszi hogy az állandó tanácsok a konkrét ügyeket felügyelő európai ügyészre ruházzák a döntéshozatali hatáskörüket, ha a bűncselekmény nem elég súlyos, vagy ha az eljárás nem összetett.

Az EPPO munkáját alapvetően elektronikus úton kell végezni. Ez tovább fogja könnyíteni a delegált európai ügyészek, a felügyelő európai ügyészek és az állandó tanácsok közötti kommunikációt. Amennyiben további fordításra van szükség, az EPPO ezt a szolgáltatást igénybe veheti az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontjától.

Második felsoroláspont: A Bizottság nem ért egyet az Európai Számvevőszék értékelésével. Az EPPO közvetlen felelősséggel fog tartozni az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények esetében a nyomozásért, a vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint a bíróság elé állításért. E tekintetben a delegált európai ügyészek (akik az EPPO-rendeletből fakadó hatáskörökön felül a nemzeti ügyészekkel megegyező hatáskörökkel fognak rendelkezni) a nemzeti hatóságokkal együttműködésben fogják a nyomozásokat lefolytatni, míg ez utóbbiak biztosítani fogják a delegált európai ügyészek valamennyi utasításának betartását.

Az EPPO-rendelet ezenkívül nagyon konkrét kötelezettségeket tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a delegált európai ügyészek számára a feladataik ellátásához szükséges erőforrásokat és berendezéseket (96. cikk, (6) bekezdés).

Ezenfelül az OLAF – pontosan az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni küzdelem területén kapott megbízatása miatt – felkérést kap arra, hogy az EPPO számára fontos információforrássá váljon. Az uniós intézmények és szervek igénybe vehetik az OLAF-ot az állítások előzetes ellenőrzéséhez olyan ügyekben, amelyekben nem rendelkeznek annak értékeléséhez szükséges szakértelemmel, hogy bizonyos információkat esetlegesen jelenteni kell-e az EPPO-nak.

Harmadik felsoroláspont: Az EPPO-rendelet 24. cikke egyértelműen kimondja, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint az illetékes tagállami hatóságok indokolatlan késedelem nélkül jelentést tesznek az EPPO-nak minden olyan büntetendő cselekményről, amellyel kapcsolatban az gyakorolhatná hatáskörét. Ezt követően az EPPO dönt arról, hogy nyomozás indításával vagy a saját hatáskörbe vonásra vonatkozó jogával élve gyakorolja-e a hatáskörét. Az előzetes értékelési mechanizmus célja, hogy lehetővé tegye az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek számára, hogy igénybe vegyék az OLAF-ot és a speciális szakértelmét az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek számára rendelkezésre álló információk értékeléséhez és jó minőségű információkkal lássák el az EPPO-t. Ennek hatékonynak kell lennie és nem akadályozhatja az EPPO döntéshozatali folyamatát.

A 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló bizottsági javaslat az OLAF általi előzetes értékelésre, valamint az értékelés elvégzésének szigorú határidejére vonatkozó konkrét rendelkezést tartalmaz.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

130. Az Európai Számvevőszék által a Bizottság csalás elleni politikájával kapcsolatban felvetett konkrét problémák nem vizsgálhatók a fontos közelmúltbeli jogalkotási kezdeményezésektől, valamint a csalás elleni küzdelem területén bekövetkezett, az alábbiakban felsorolt egyéb fejleményektől elszigetelten:

- az Európai Unió tisztviselőire és egyéb alkalmazottaira vonatkozó személyzeti szabályzat 2013. évi felülvizsgálata;
- a frissített integrált ellenőrzési keretrendszer és a csaláskockázat 2017. évi szakértői értékelése;
- az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2017/1371 irányelv (PIF-irányelv);
- az Európai Ügyészséget létrehozó (EU) 2017/1939 rendelet;
- az OLAF-rendelet (a 883/2013/EU, Euratom rendelet) módosítására irányuló 2018. évi javaslat;
- az új költségvetési rendelet (az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet);

- a decentralizált ügynökségekre vonatkozó költségvetési keretrendelet felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés;
- a 2020 utáni kiadási programokra irányuló javaslatok;
- a Bizottság csalás elleni stratégiájának (CAFS) folyamatban lévő frissítése.

Lásd még a Bizottság 9. bekezdésre adott válaszát.

131. A szabálytalanságok bejelentésére szolgáló aktuális rendszer jogi korlátai és a feladat összetettsége nem tükröződik kellőképpen az Európai Számvevőszék jelentésében.

A Bizottság tisztában van jelentéstételi rendszerének bizonyos korlátaival, de fokozatosan és folyamatosan dolgozik azon, hogy javítsa a szabálytalanságok tagállamok általi bejelentését (lásd a Bizottság 24. és 25. bekezdésre adott válaszát). Ahogyan maga az Európai Számvevőszék a 31. bekezdésben közvetett módon elismeri, jelenleg nincs másik olyan rendszer (nemzeti szinten, illetve az uniós intézményeken belül), amely ugyanolyan szintű részletességgel gyűjtene a csalásra vonatkozó adatokat, mint az IMS.

132. Nem létezik költséghatékony módszer a felderítetetlen csalásoknak a tényeken alapuló szakpolitika szempontjából kellően megbízható és megvédhető becslésére (lásd a Bizottság 14–16. bekezdésre adott válaszát). Az Európai Számvevőszék által említett módszerek nem lennének kifejezetten alkalmasak ebben a konkrét összefüggésben (lásd a 33–37. bekezdésre adott választ).

133. A Bizottság egyetért azzal, hogy a csalási mintázatok és a gyenge pontok elemzése prioritásként kezelendő, ugyanakkor figyelembe veszi, hogy ezek vizsgálata kifejezetten erőforrásigényes.

A Bizottság úgy véli, hogy a csalók motivációjának meghatározása nem járulna hozzá jelentős hozzáadott értékkel az általa folytatott csalás elleni küzdelemhez. Ezenfelül a jelentésben kiemelt egyes okokra már kitértek jogalkotási javaslatok, például a 2018. évi költségvetési rendelet, illetve a releváns kockázatok megfelelő figyelembevételével a megosztott irányítás keretébe tartozó irányítási és kontrollrendszerek ellenőrzési tevékenysége során már megtörtént. Lásd a Bizottság 39–49. bekezdésre adott válaszát.

134. A közbeszerzés területén az EU a közbeszerzési irányelv 2014. évi reformjával és további kezdeményezésekkel kiterjesztette és megkönnyítette a piaci hozzáférést, különösen a kkv-k számára. Ezek a szakpolitikai ösztönzések, például a fokozottabb átláthatóság, a több digitalizált folyamat és az egyszerűsítés az új költségvetési rendeletben is tükröződnek, és hozzá fognak járulni a korrupció kockázatának csökkentéséhez.

1. ajánlás – Az uniós kiadásokat érintő csalások mértékének, jellegének és okainak mélyrehatóbb megismerése

A Bizottság részben elfogadja az ajánlást.

A Bizottság a tagállamokkal folytatott szoros együttműködés keretében az elmúlt évek során számottevően javította a szabálytalanságok bejelentésére szolgáló rendszerét, ami jobb és cizelláltabb elemzést tett lehetővé.

A Bizottság elköteleződött amellett, hogy tovább javítja a szabálytalanságok és a csalás bejelentését, valamint a csalás jellegének elemzését, többek között célzott adatgyűjtés és a különböző tagállamok csalás elleni általános keretrendszerének jobb megértése alapján.

Ugyanakkor a felderítetetlen csalások mértéke nem becsülhető meg a tényeken alapuló szakpolitika szempontjából kellően megbízható és megvédhető módon, a Bizottság rendelkezésére álló korlátozott erőforrások hatékony felhasználására vonatkozó korlátozást is figyelembe véve.

a) A Bizottság részben elfogadja az 1. ajánlás a) pontját.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az IMS rendszert tovább kell javítani, megvalósíthatósági tanulmány és az erőforrások rendelkezésre állása függvényében. Valamennyi kiadási terület felvétele jelentős fejlesztési költségekkel járhat, és számottevően befolyásolhatja az IMS általános teljesítményét. Ez jogalkotási javaslatokat is szükségessé tenné.

A Bizottság szemszögéből a lezárt OLAF-vizsgálatok integrálásának elvben lehetségesnek kell lennie. Az adatvédelmi szabályok és a titoktartási követelmények miatt azonban a folyamatban lévő vizsgálatokat ki kellene zárni. A lezárt vizsgálatok esetében is jelentést tenniük a tagállamoknak a nyomozásra vonatkozó nemzeti titoktartási szabályok betartásának biztosítása érdekében. Ezenfelül ami a jövőbeni EPPO általi nyomozásokat illeti, nem a Bizottságnak kell kötelezettségvállalásokat tennie.

Arra is rá kell mutatni, hogy a Bizottság 2014-ben a 10 000 EUR küszöbérték eltörlését javasolta, azóta a tagállamoknak az IMS-ben kell jelenteniük a csalárd szabálytalanságokra vonatkozó vizsgálatokat. A tagállamok azonban elutasították ezt a javaslatot.

b) A Bizottság részben elfogadja az 1. ajánlás b) pontját.

A Bizottságnak szándékában áll, hogy javítsa az uniós költségvetést sértő csalás és korrupció kockázatainak elemzését, beleértve a csalás jellegének és okainak elemzését is. Ebben az összefüggésben kockázatmutatók határozhatók meg. Az Európai Számvevőszék által javasolt módszerek (felmérések a bűncselekménnyel való találkozásról, valamint közigazgatási adatokon alapuló mutatók) azonban nem megfelelőek az uniós költségvetés esetében, és a költségeik nem lennének indokoltak a várt eredményekhez viszonyítva.

135. Noha a Bizottság csalás elleni stratégiái jelenleg alkalmaznak néhány mérhető célkitűzést és mutatót, a csalás elleni stratégiákban meghatározott általános elvek és prioritások a Bizottság csalás elleni küzdelme során következetes megközelítéshez járulnak hozzá (lásd a Bizottság 59–64. bekezdésre adott válaszát). A testületek és a szervezeti egységek csalás elleni stratégiáinak eredményességére vonatkozó jelentéstétel javulni fog, amint a Bizottság 1. ajánlásra adott válaszában említett, tökéletesített elemzési feladatkör működni fog.

136. A stratégiai csaláskockázat-kezelés és a csalás megelőzése a Bizottság fontos célkitűzései között szerepel.

A Bizottság decentralizált pénzgazdálkodási modellt vezetett be, amelyben a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők, például a főigazgatók felelősek a belső kontrollért, többek között a kockázatkezelésért és a csalás megelőzéséért. Felelősségi köreik és kötelezettségeik megfelelően meghatározottak, és 2017 óta a Bizottság valamennyi szolgálata köteles a kockázatkezelésért felelős vezető tisztségviselőt kijelölni annak érdekében, hogy a belső kontrollt, többek között a csaláskockázat kezelését érintő kérdésekben támogatást és tanácsadást biztosítson a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőnek.

A csalás elleni intézkedésekre vonatkozó információkat a biztosi testületnek jelentik, amely általános politikai felelősséget vállal az uniós költségvetési gazdálkodásért. Az egyes biztosok közvetlenül a hatáskörükbe tartozó bizottsági szolgálatoktól kapják meg a csalással kapcsolatos információkat, és a fontos esetekről beszámolnak a biztosi testületnek.

A Bizottság elnöke által kiadott egyéni megbízólevelek az egyes biztosokat arra kötelezik, hogy külön figyelmet szenteljenek az uniós forrásokat érintő hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak, ami megerősíti a Bizottság azon politikai kötelezettségvállalását, hogy a zéró toleranciát alkalmaz a csalásra, valamint módszeresen biztosítja az uniós költségvetés csalással szembeni védelmét.

A Bizottság úgy véli, hogy az OLAF határozottabb és stratégiaibb jellegű szerepet vállalhatna koordinátorként a Bizottság szolgálatai és a végrehajtó ügynökségek csalás elleni politikái

tekintetében. Az OLAF felügyeleti szerepe a CAFS folyamatban lévő frissítése során mérlegelés tárgyát képezi.

2. ajánlás – A Bizottság csalás elleni fellépéseinek egységesebb megszervezése

A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi belső szervezete gyakorlatilag már tükrözi a 2.1. ajánlást. Lásd még a Bizottság 50–54. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság részben elfogadja a 2.2. ajánlást.

A Bizottság elfogadja az ajánlás tartalmának nagyobbik részét. A Bizottság úgy véli, hogy a csalás elleni stratégiája csak fokozatosan igazítható ki az ajánlásnak való megfelelés érdekében, a kiigazítás teljes mértékben a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret félideje körül valósítható meg.

Első franciabekezdés: A Bizottság osztja az Európai Számvevőszék azon álláspontját, hogy a csalás elleni stratégiájának kialakítása előtt átfogó csaláskockázat-értékelést kell végezni.

A csaláskockázat-értékelés végrehajtása azonban időigényes lenne, és jelentős erőforrásvonzatai lennének, mivel nemcsak a tökéletesített elemzési feladatkör létrehozását tenné szükségessé, ahogyan a Bizottság 1. ajánlásra adott válaszában szerepel, hanem több évig tartó, megfelelő adatgyűjtést és -elemzést is szükségessé tenné (lásd a Bizottság 14–16., 29., 33–37. és 47. bekezdésre adott válaszait).

137. A Bizottság megjegyzi, hogy a 2014–2020 közötti időszak vonatkozásában a jogalkotási szint alatti szinten jelentős mennyiségű, csalásbiztossággal kapcsolatos tevékenység folyt, mégpedig szerződés- és megállapodásminták szövegezésével. Ezenfelül a megosztott irányítás területén egyértelmű rendelkezések vannak érvényben a szabálytalanságokra vonatkozóan, amelyeknek a csalás az egyik kategóriája.

Lásd a Bizottság 67. pontra adott válaszát.

138. A 2017. évi „*minőségi jogalkotás eszköztára*” segítségével (lásd a Bizottság 71. és 72. bekezdésre adott fenti válaszait) a csalásbiztossággal kapcsolatos tevékenység hivatalosan bekerült a jogszabálytervezet-készítési folyamatba. Mindazonáltal a kiadási programok csalásbiztossá tételét a Bizottság 2011. évi csalás elleni stratégiája¹¹ már előírta, például a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi keret esetében.

A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó közös pénzügyi keretet érintő, a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló bizottsági javaslat tartalmaz egy rendelkezést, miszerint a program irányításáért felelős hatóság „*eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmaz figyelembe véve az azonosított kockázatokat*”. Ez a rendelkezés (a 68. cikk (1) bekezdésének c) pontja) a hét megosztott irányítású alapra vonatkozik.

139. A megosztott irányítás keretében – adott esetben és a saját felelősségükre – a tagállamoknak kell megtenniük minden szükséges intézkedést az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, különösen a szabálytalanságok és a csalás megelőzését, felderítését és korrekcióját célzó intézkedéseket. Ehhez kapcsolódóan hozzáféréssel rendelkeznek az EDES keretében hozott kizárási határozatokhoz.

Ami az információk EDES rendszerbe történő bevitelét illeti, a nemzeti hatóságoknak továbbítaniuk kell a felderített csalásra és/vagy szabálytalanságra vonatkozó információkat, amennyiben ezt az ágazatspecifikus szabályok előírják. Ez az IMS és az EDES közötti interfész segítségével történik.

¹¹ COM(2011) 376 végleges, 8. o., a csalások megelőzéséről szóló bekezdés.

Lásd még a Bizottság 138. pontra adott válaszát.

140. A Bizottság folyamatosan népszerűsíti az ARACHNE használatát a tagállamok körében (lásd a Bizottság 85–88. bekezdésre és 3.3. ajánlásra adott válaszát).

3. ajánlás – A csalásmegelőzési eszközök fokozott alkalmazása

A Bizottság részben elfogadja a 3.1. ajánlást.

A többéves pénzügyi kerethez tartozó jogalkotási javaslatokat tartalmazó csomag kidolgozása 2018 májusában – azaz az Európai Számvevőszék ajánlásainak beérkezése előtt – indult. Ezeket a javaslatokat a Bizottság a többéves pénzügyi kerethez tartozó csomag elindítására rendelkezésre álló szoros határidőn belül, a lehetséges mértékben csalásbiztossá tette.

A tagállamok már a jelenlegi TPK szerint – a közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (4) bekezdésének c) pontja értelmében – kötelesek az azonosított kockázatok figyelembevételével hatékony és arányos intézkedéseket életbe léptetni. A Bizottság úgy véli, hogy a csaláskockázat-értékelés folyamatos tevékenység, amely nem kapcsolódik konkrét időkerethez. A közös rendelkezésekről szóló rendeletre (CPR) irányuló bizottsági javaslat támogatja a csaláskockázat-értékelés végrehajtására vonatkozó követelményt. A javaslat azonban nem irányoz elő ehhez konkrét időbeli ütemezést a tagállamok számára. A Bizottság véleménye szerint a javaslatnak az elfogadás előtt teljesítendő követelménnyel való kiegészítése késleltetné a program elfogadását, ami ellentétes a CPR célkitűzésével.

A szóban forgó rendelkezés tagállamok általi teljesítésével kapcsolatos tanulmány jelenleg véglegesítés alatt áll. A tagállamok fel fogják használni ezeket a tapasztalatokat a jövőbeni csaláskockázat-elemzéseikhez.

A Bizottság jelenleg mérlegeli az OLAF elemzési képességeinek megerősítését, ami a 2021–2027 közötti programozási időszak során hozzájárulna a Bizottság csaláskockázat-elemzéseinek finomításához (lásd a Bizottság 1. és 4. ajánlásra adott válaszát).

A Bizottság elfogadja a 3.2. ajánlás a) pontját.

Az érintett főigazgatóság a költségvetési rendeletnek megfelelően köteles a korai felismerési és kizárási rendszert alkalmazni, ha a körülmények ezt megkövetelik. Már több intézkedés történt a korai felismerési és kizárási rendszer alkalmazásának előmozdítására.

A Bizottság elfogadja a 3.2. ajánlás b) pontját.

A költségvetési rendeletnek a jogalkotó általi módosítására lenne szükség ahhoz, hogy a megosztott irányítás tekintetében a csalárd gazdasági szereplők megjelölésére kötelezze a tagállamokat.

A Bizottság eredetileg azt az egyértelmű kötelezettséget javasolta a tagállamok számára, hogy az IMS adatait használják kizárási okként (COM(2014) 358). A tagállamok azonban kifogásolták azt a kötelezettséget, hogy az IMS rendszerben megadott adataik alapján kerüljön sor kizárásra.

A Bizottság elfogadja a 3.3. ajánlást.

A Bizottság minden tagállam számára biztosított tájékoztatást, célirányos képzést, valamint aktív támogatást és iránymutatást az ARACHNE eszközzel kapcsolatban. Az ARACHNE használata azonban önkéntes alapon történik, mivel nem létezik a használatát megkövetelő jogi kötelezettség. A Bizottság továbbra is aktív támogatást fog nyújtani valamennyi hatóság számára, és ösztönözni fogja az ARACHNE eszközt nem kellő mértékben (vagy egyáltalán nem) használó tagállamokat, ahogyan a minden tagállammal megosztott „*Charter for the introduction and application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications*” (Charta az Arachne kockázatosztályozási eszközének az irányítási ellenőrzések során történő bevezetéséhez és alkalmazásához) című dokumentum is vázolja.

Lásd a Bizottság 85–88. bekezdésre adott válaszát.

141. Az OLAF vizsgálatainak általános hatása tekintetében fontos megjegyezni, hogy az OLAF által kiadott óvintézkedések (lásd a 883/2013/EU, Euratom rendelet 7. cikkét) és az OLAF intézkedéseinek összességében elrettentő hatásai is a csalás elleni küzdelem fontos tényezői, amelyeket értékelni kell.

Az OLAF vizsgálatainak nyomon követésére vonatkozó elemzés a Bizottság szolgálataival és a tagállamok igazságügyi hatóságaival folytatott, viszonylag kis számú megbeszélésen alapul.

A Bizottság rámutat, hogy a jelenlegi rendszerben más szereplők – különösen az egyéb uniós intézmények és a tagállamok – is fontos feladatokhoz és felelősségi körökhöz jutnak a szabálytalanságok felderítésében és vizsgálatában, valamint a megfelelő nyomonkövetési intézkedések meghozatalában.

Ami a vádemelések arányát illeti, az OLAF vizsgálatainak hatékonysága ezzel az egyetlen kritériummal nem mérhető, mivel a vádemelés az OLAF-vizsgálatok számos kimenetelének csak egyike. Gyakori bevált gyakorlat, hogy az OLAF és a nemzeti igazságügyi hatóságok egymással párhuzamosan dolgoznak, és késlekedés nélkül összehangolják operatív tevékenységeiket. Az OLAF az igazságügyi hatóságokkal folytatott együttműködését is javította az ajánlásainak nyomon követése tárgyában.

Az OLAF, a Bizottság és a tagállamok számára jól ismert, régóta fennálló kihívást jelentenek azok a nehézségek, amelyek az OLAF igazságügyi ajánlásainak nemzeti hatóságok általi nyomon követésével kapcsolatosak. E kihívás kezelése érdekében javasolta a Bizottság az EPPO létrehozását. Ezenkívül a 883/2013/EU, Euratom rendelet módosítására irányuló, közelmúltbeli bizottsági javaslat célja az OLAF igazságügyi ajánlásai nyomon követésének javítása, mégpedig annak egyértelművé tételével, hogy az OLAF vizsgálatainak eredményei elfogadhatóak a tagállami bírósági eljárások során.

Lásd még a Bizottság 94–104. bekezdésre adott válaszát.

142. Az OLAF intézkedéseket hozott azzal a céllal, hogy egyértelművé tegye a végleges jelentésekben közölt információkat és az ajánlások tartalmát a visszafizettendő becsült összegek tekintetében. Az OLAF 2016 októberében kiadta az „*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*” (A pénzügyi ajánlásoknak és a végleges jelentés kapcsolódó szakaszainak a szövegezésére vonatkozó utasítások) című dokumentumot, amelynek meg kell könnyítenie az OLAF ajánlásainak végrehajtását. Ezen utasításoknak a pénzügyi ajánlásokra kifejtett hatása teljes mértékben csak a jövőben lesz látható.

Ezenfelül az OLAF 2017 júliusában kiadta a „*Guidelines on Financial Monitoring*” (Iránymutatás a pénzügyi monitoringról) című új iránymutatást, amelynek többek között az a célja, hogy a kiadások felett rendelkező főigazgatóságok számára lerövidüljön a visszafizettendő összegek kiszámítására rendelkezésre álló idő.

Lásd még a Bizottság 106–124. bekezdésre adott válaszát.

4. ajánlás – Az OLAF uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelemben betöltött feladatainak és felelősségi köreinek felülvizsgálata az EPPO létrehozásának fényében

A Bizottság részben elfogadja az ajánlást.

Ami az OLAF vizsgálati feladatkörét illeti, a Bizottság a 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet módosítására irányuló, 2018. május 23-i javaslatában (COM(2018) 338) intézkedést tett annak érdekében, hogy az OLAF vizsgálati keretrendszerét az EPPO létrehozásához igazítsa.

A két szerv javasolt kapcsolatának – az EPPO-rendeletben foglaltaknak megfelelően – a szoros együttműködés, az információcsere, a komplementaritás és a párhuzamosság elkerülése elvén kell alapulnia.

A javaslat továbbá célzott változásokat irányoz elő az OLAF-vizsgálatok eredményességének javítása érdekében.

Az OLAF közigazgatási vizsgálatai meg fogják őrizni az uniós költségvetés általános védelmére nézve különleges hozzáadott értéküket. Lásd még a Bizottság 126–128. bekezdésre adott válaszát.

Ami a csalás megelőzését és a csaláskockázat-elemzést illeti, a Bizottságnak szándékában áll az OLAF szerepének megerősítése (lásd a Bizottság 1–3. bekezdésre adott válaszát).

a) A Bizottság osztja az Európai Számvevőszék azon álláspontját, hogy az OLAF határozottabb szerepet tölthetne be a Bizottság szolgálatai és a végrehajtó ügynökségek által folytatott csalás elleni politikákban. Ez a megerősített szerep a CAFS közeljövőbeli frissítése során mérlegelés tárgyát képezi (lásd a Bizottság 50–54. bekezdésre és 2.1. ajánlásra adott válaszát).

Ami a csalási mintázatok és a csalás okai valós idejű részletes elemzését illeti, tanulmányozzák a Bizottság 1. és 2.2. ajánlásra adott válaszát. A Bizottság az eset-összefoglalásokban – a lehetőségekhez mérten – egyre többször be fogja mutatni az OLAF-vizsgálatok során megállapított csalási mintázatok.

b) Az OLAF a tagállamokkal szemben továbbra koordináló és tanácsadó feladatkört fog ellátni, mégpedig a szabálytalanságok bejelentését és a csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó tanácsadó bizottságot vezető szolgálatként. Hasonlóképpen, a főigazgatóságok megosztott irányításért felelős, engedélyezésre jogosult tisztviselői továbbra is a tagállamok feletti felügyeleti szerepet töltenek be.

Az OLAF viszont ezt követően a kiadások felett rendelkező főigazgatóságok csalás elleni politikáját fogja felülvizsgálni, ahogyan a fentiekben vázoltuk.

Az OLAF megerősített szerepének elemzési összetevője csak fokozatosan valósítható meg, és a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret félideje előtt nem lesz teljesen működőképes (tanulmányozzák a Bizottság 2.2. ajánlásra adott válaszát). Ahogyan az Európai Számvevőszék elismeri, az átfogó csaláskockázat-értékelés képezi a teljesen eredményes csaláskockázat-értékelés alapját. Következésképpen az OLAF elemzési képességei és megerősített felügyeleti szerepe fokozatosan lesz eredményesebb.

Az ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott, Lazaros S. Lazarou számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Juhan Parts számvevőszéki tag vezette Ken-Marti Vaher kabinetfőnök és Margus Kurm kabinetattasé, Oroszki Judit ügyvezető és feladatfelelős, Tomasz Plebanowicz feladatfelelős-helyettes, valamint Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova és Anzela Poliulianaite számvevők támogatásával. Nyelvi támogatást Michael Pyper nyújtott, a titkári feladatok ellátását Valérie Tempez-Erasmi biztosította.



Balról jobbra: Ken-Marti Vaher, Oroszki Judit, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anzela Poliulianaite, Jana Janeckova, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi, Margus Kurm.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.4.4.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.6.26.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.11.14.
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	EN: 2019.1.8.

PDF ISBN 978-92-847-1465-0 doi:10.2865/48239 QJ-AB-18-030-HU-N

HTML ISBN 978-92-847-1454-4 doi:10.2865/682665 QJ-AB-18-030-HU-Q

Az Unió pénzügyi érdekeinek a csalással szembeni védelme az Európai Bizottság egyik fő feladata. A Bizottság saját főigazgatóságai, végrehajtó ügynökségei és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) számos más szervezettel, köztük a tagállami hatóságokkal és a jövőbeni Európai Ügyészséggel folytatnak együttműködést. Ellenőrzésünk során az értékeltük, hogy a Bizottság megfelelően kezeli-e az uniós költségvetés sérelmére elkövetett csalárd cselekményekből eredő kockázatot. Megállapítottuk, hogy a Bizottság nem rendelkezik átfogó és összemérhető adatokkal az uniós kiadásokat érintő felderített csalások mértékéről, eddig még nem végzett értékelést a felderítetlen csalásokra vonatkozóan, és azt sem elemezte részletesen, hogy milyen okok állnak a gazdasági szereplők csalárd magatartásának hátterében. Ez csökkenti az Unió pénzügyi érdekeinek a csalással szembeni védelmére vonatkozó bizottsági stratégiai tervek gyakorlati értékét és eredményességét. A jelenlegi rendszer, amelyben az OLAF csalásgyanús esettel kapcsolatos igazgatási vizsgálatát nemzeti szintű nyomozás követi, számos esetben túl sok időt vesz igénybe, ami csökkenti a sikeres vádemelés esélyét. Ezenkívül az OLAF zárójelentései gyakran nem nyújtanak elegendő információt ahhoz, hogy azok alapján kezdeményezni lehessen a jogosulatlanul kifizetett források visszafizettetését. Az OLAF vizsgálatai csak az esetek kevesebb mint felében vezettek a csalásgyanús esetek elkövetői elleni vádemeléshez, és a jogosulatlanul kifizetett uniós források kevesebb mint egyharmadát tudták visszafizettetni.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2019

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.