

Gyakorlat:

Csalási kockázatokat értékelő csoport (GVRF-csoport) és önértékelési eszköz

A gyakorlat kategóriája:

- Rendszerek és eszközök



Kapcsolat:

- A PON GOV nemzeti operatív programért felelős irányító hatóság
- [Honlap](#)
- [Honlap](#)
- Igazgató: Riccardo Monaco; 5. egység – Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica
- [Email](#)
- [Email](#)
- [Email](#)
- Telefon: +39 06 96517742

Ország:

Olaszország

Elhárított csalási kockázat(ok)

- Összeférhetetlenség
- Közbeszerzési eljárások megkerülése vagy manipulálása
- Kettős finanszírozás
- Összejátszás
- A projektköltségek manipulálása

Háttér és célkitűzés(ek)

Az „Irányítás és intézményi kapacitás” elnevezésű, olasz nemzeti operatív programot (PON GOV) a területi kohézióért felelős olasz hivatal két közreműködő szervezettel – a Minisztertanács Elnökségén belüli Közszolgálati Főosztállyal és az Igazságügyi Minisztériummal – együtt irányítja. Az audithatóság a Gazdasági és Pénzügyminisztérium, az igazoló hatóság szerepét pedig a területi kohézióért felelős olasz hivatal e célra létrehozott főosztálya látja el. A PON GOV program a 2014–2020 közötti időszakban 805 millió EUR költségvetés felett rendelkezett, és a program valamennyi közigazgatási szerv kapacitásépítését és megújítását támogatta. A források 80%-át a legkevésbé fejlett régiók (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia és Szicília) számára különítették el.

2017-ben a területi kohézióért felelős olasz hivatal a PON GOV program keretében létrehozta a csalási kockázatokat értékelő csoportot (Gruppo di Valutazione del Rischio Frode – GVRF-csoport) a csalárd magatartás kockázatának minimálisra csökkentése, a potenciális csalási kockázatok folyamatos értékelése, valamint megfelelő megelőző és korrekciós intézkedések elfogadása céljából¹.

A GVRF-csoport az Európai Bizottság 2014. június 16-án közzétett EGESIF_14-0021-00 számú iránymutatásában² bemutatott, **csalási kockázatokkal kapcsolatos önértékelési eszközre** alapozta munkáját. Az Európai Bizottság önértékelési eszköze kitér például az alábbi kulcsfontosságú folyamatok szempontjából különösen releváns, konkrét és általánosan elismert csalási kockázatok valószínűségére és hatására:

- a pályázók kiválasztása;

¹ <http://www.pongovernance1420.gov.it/istituzione-del-gruppo-di-valutazione-dei-rischi-di-frode/>

² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

- a projektek kedvezményezettek általi végrehajtása, különös tekintettel a közbeszerzési és munkaerőköltségekre;
- a költségek irányító hatóság általi igazolása, valamint a kifizetések;
- a technikai segítségnyújtási projekteknek közvetlenül az irányító hatóság vagy a közreműködő szervezet általi kiválasztása.

Az Európai Bizottság csalási kockázatok értékelésére szolgáló módszertana öt kiemelt lépést követ:

1. **A bruttó kockázat** számszerűsítése.
A bruttó kockázat a **jóval** bármely **meglévő vagy tervezett ellenőrzés hatásának figyelembevétele előtti kockázati szintre utal. A kockázat számszerűsítésének értékelése a kockázat valószínűsége és hatása alapján történik, azaz mekkora a valószínűsége az esemény bekövetkezésének, és milyen pénzügyi, illetve nem pénzügyi következményei lesznek az eseménynek. Az értékelés egységesítése érdekében hét évre (a programozási időszak hosszára) kiterjedő időtávot kell megállapítani a kockázatot előidéző eseménysorozat valószínűségének meghatározásakor.**
2. **A bevezetett kockázatmérséklési ellenőrzések** értékelése.
3. **A nettó kockázat** értékelése.
A nettó kockázat bármely létező ellenőrzés **hatásának** és eredményességének figyelembevétele utáni, azaz az aktuális helyzetben érvényes kockázati szintre utal.
4. Eredményes és arányos csalásellenes intézkedések bevezetését célzó **cselekvési tervek**.
5. **A célkockázat** értékelése.
A célkockázat a már meglévő és tervezett ellenőrzések hatásának figyelembevétele utáni kockázati szintre utal. **Ez az a kockázati szint**, amelyet az irányító hatóság elfogadhatónak tart.

A gyakorlat ismertetése

Az Európai Bizottság iránymutatására tekintettel a PON GOV program GVRF-csoportjának konkrét célkitűzései a következők voltak:

- a csalási kockázatok csökkentését célzó, a **csalási kockázatokkal kapcsolatos önértékelési eszköz** elfogadása minden egyes irányító hatóság és közreműködő szervezet esetében;
- az értékelés elvégzéséhez szükséges **információforrások összegyűjtése**, valamint további információk kérése valamennyi érdekelt féltől. Ebben a szakaszban a csoport az Olasz Nemzeti Korrupcióellenes Hatóság (ANAC) által létrehozott korrupcióellenes hároméves terv tartalmát is alaposan megvizsgálja, tanulmányozza a csalással kapcsolatos információkat tartalmazó adatbázisokat (például SIAF/PIAF, ARACHNE), és meghallgatásokat bonyolít le a jelenleg folyamatban lévő tevékenységeket nyomon követő projektekben részt vevő legfontosabb tisztviselőkkel;
- a potenciális csalási kockázatok kijelölt hatóságok általi **első értékelésének elvégzése** legfeljebb hat hónapon belül, és mielőtt a program irányító hatósága vagy közreműködő szervezetei megkezdhenék a kedvezményezettek kiválasztását;
- **az új (megállapított vagy potenciális) kockázatok azonosítása** a csalás gyanúját felvető vagy igazolt csalási esetekre vonatkozó, számos esettanulmány elemzésével;
- szükség esetén az **értékelések és az esetleges kapacitásépítési intézkedések** jóváhagyása, ha azokra korrekciós célú kockázatsökkentő intézkedésként szükség van;
- az első szintű ellenőrzések tökéletesítését célzó **cselekvési tervek** nyomon követése;
- a **csalási kockázatok értékelésének** rendszeres időközönkénti felülvizsgálata a kockázati

szintektől és a családi esetektől függően.

A GVRF-csoportban részt vesz az irányító hatóság, valamint az igazoló hatóság és a közreműködő szervezetek is. A csoport összetétele:

- a területi kohézióért felelős hivatal hat képviselője (az adminisztratív kapacitás kiépítésével és a technikai segítségnyújtással kapcsolatos programok irányításáért felelős hivatal igazgatója, az első szintű ellenőrzések koordinációjáért és végrehajtásáért felelős egység igazgatója, a hivatal korrupciómegelőzésért és átláthatóságért felelős tisztviselője, a kiadások igazolásának és nyomon követésének koordinálásáért felelős hivatal igazgatója, a szervezési, költségvetési és HR-egység igazgatója, valamint a tájékoztatási szolgáltatásokért és a beszerzésekért felelős egység igazgatója);
- a Minisztertanács Elnökségén belüli Közszolgálati Főosztály két képviselője;
- az Igazságügyi Minisztérium két képviselője.

Amikor az audithatóságok ellenőrzik a lezárult kockázatértékelést, közvetlenül nem vállalnak szerepet a kockázati kitettség szintjének eldöntésében, de tanácsadóként vagy megfigyelőként részt vesznek a folyamatban.

A folyamat módszertani megközelítése a következő sorrendben valósult meg:

1. A koordinációs egység a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdésekre vonatkozó, közérdekű információkat és dokumentációt gyűjtött, és azokat továbbította a GVRF-csoportnak és az irányító hatóságnak. Az irányító hatóság felmérte, hogy szükség van-e „megelőző” intézkedésekre, és szélesebb körben terjesztett ismereteket és információkat (például információkat osztott meg a személyzet tagjai körében, belső képzési modulokat hozott létre stb.).
2. Bevezetésre került a csalás elleni rendszer folyamatos nyomon követése. Ebben a szakaszban az irányító hatóság többek között folyamatosan nyomon követte a kockázatokat, valamint a kockázatok mérséklése érdekében bevezetett ellenőrzéseket/intézkedéseket (az eszköz „szigorúságának”, illetve az egyes kockázati területek tényleges létezésének/tartós fennállásának és az ellenőrzési pontoknak/a korábban feltárt kockázatot mérséklő intézkedéseknek, valamint az esetleges cselekvési tervek végrehajtásának ellenőrzése).
3. A koordinációs egység a PON GOV program keretében feltárta, összegyűjtötte és elemezte a családi eseteket. Idetartoztak többek között a csalás gyanúját felvető és/vagy az igazolt családi esetek, valamint a belső ellenőrzési tevékenységek keretében feltárt új vagy potenciális kockázatokra vonatkozó megállapítások (első és második szintű ellenőrzések: az Európai Bizottság, illetve az Európai Számvevőszék által lefolytatott audit). Az irányító hatóság évente egyszer összefoglaló dokumentumot küldött a GVRF-csoportnak, hogy megkönnyítse a csalás elleni rendszer értékelését, és a csoport megállapíthassa, hogy történt-e előrelépés a cselekvési tervek alkalmazása révén.

A GVRF-csoport az önértékelési eszközt kísérő leíró dokumentumra hivatkozott; amelyet eredetileg az Európai Bizottság tett közzé az EGESIF 14-0021-00 számú iránymutatásban az Excel-eszközt „kiegészítő” eszközként. Ez a leíró dokumentum a következőket ismerteti:

- a családi kockázat önértékeléséért felelős csoport összetétele;
- a csoport várható munkaszervezése;
- az elemzésre és az értékelésre szolgáló belső folyamatok és tevékenységek;
- az önértékeléshez használt módszertan;
- az önértékeléshez használt dokumentáció és információforrások áttekintése;
- az eszközben bemutatott konkrét kockázatok és a kapcsolódó ellenőrzési pontok mindegyike esetében az értékelések alapjául szolgáló információkat és/vagy dokumentumelemeket (ún. „argumentumok”) feltüntető összefoglaló táblázatok.

E „kiegészítő” dokumentum célja, hogy megkönnyítse az eszközben feltüntetett (kizárólag) numerikus értékelések olvasását, valamint lehetővé tegye a levont következtetések egyértelmű és pontos vizsgálatát.

A PON GOV eszköz csalási kockázatokkal kapcsolatos önértékelési rendszerét az Olaszországban tartott, FORUM PA 2018 elnevezésű, kiemelkedő közigazgatási hálózatépítési rendezvényen bevált gyakorlatként mutatták be.

Egyedi jellemzők

Nincs adat

Kimenetek és eredmények

Nincs adat

Fő sikertényezők

1. A GVRF-csoport tagjainak kiválasztása a magas szintű szaktudás alapján történt, és a tagok egyértelműen elismert kompetenciával rendelkeztek. Ez azért lényeges, mert az audithatóság által lefolytatott auditok figyelembe veszik, hogy a csoport tagjai milyen szintű szaktudással rendelkeznek – lásd az EGESIF-iránymutatás 4. mellékletének C.1.1. pontját. A csoport összetétele szándékosan volt transzverzális jellegű, és ez a sokszínűség előnyt jelentett, amikor különböző intézményi álláspontokat építettek be a nyomonkövetési tevékenységekbe, a csalás elleni stratégia ezáltal kimerítőbb jellegű.
2. A GVRF-csoportot továbbá egy zárt körű technikai al munkacsoport támogatta azzal a céllal, hogy megossa a módszertanokat, a lehetséges kétségek/pontosítások értelmezését, valamint az egyedi értékelési eszközök kidolgozásának folyamatát. Bár csak egy GVRF-csoport létezik, döntés született arról, hogy a PON GOV programon belül három különálló önértékelési eszköz jöjjön létre, mégpedig oly módon, hogy mindkét közreműködő szervezetnek és az irányító hatóságnak is legyen saját önértékelési eszköze.
3. Az önértékelések kellő mértékű függetlenségének és tárgyilagosságának biztosítása elengedhetetlen. A GVRF-csoport hagyta, hogy az irányító hatóság és az egyes közreműködő szervezetek is önállóan végezzék munkájukat, és házon belül elemezzék a projektjeikhez esetlegesen kapcsolódó csalásokat, illetve feltérképezzék és értékeljék ezeket a csalási kockázatokat.

Felmerült kihívások és levont tanulságok

A GVERF-csoport az alábbi kihívásokkal szembesült:

1. Rengeteg dokumentációt és információt kell feldolgozni annak érdekében, hogy a GVERF-csoport kockázatértékelése a lehető legpontosabb legyen. A GVERF-csoport az irányító hatóságon belüli koordinációs egység segítségnyújtására hagyatkozott. Ez az egység gondoskodott a dokumentációk és az információforrások összegyűjtéséről a kockázatértékelési folyamat során, emellett támogatta az önértékelési folyamatot (ez a folyamat egyik legmunkaigényesebb vonatkozása az összegyűjtendő és elemzendő dokumentumok pusztá száma miatt).
2. A projektek életciklusa alatt felmerülő potenciális csalási kockázatok mélyreható értékelése nem könnyű feladat. Az értékelésnek ki kell terjednie a műveletkiválasztásra, a projekt végrehajtására, az ellenőrzésre, valamint a kifizetésekre és a kiadások igazolására (ún. folyamat- és kockázat-feltérképezés).
3. A csoport megkövetelte különböző területek/struktúrák/hivatalok/szervezeti egységek és azok alkalmazottainak (például a közbeszerzési pályázatokért és a beszerzésekért felelős hivatal, a személyzeti hivatal, a költségvetési hivatal, a kifizetésekért felelős hivatal, az átláthatóságért és a korrupció elleni küzdelemért felelős vezető) aktív részvételét.

Az átadhatóság lehetősége

A csalási kockázatokkal kapcsolatos önértékelési rendszer („rendszer” alatt egyrészt a folyamatot/módszertant, másrészt az eszközöket értjük) átadható más uniós tagállamoknak, mert a sikertényezők (a GVERF-csoport összetétele, a tevékenységek operatív szervezése, az alkalmazott munkamódszer és eszközök) – a megfelelő és szükséges kiigazításokkal – tulajdonképpen lemásolhatók.

A csalási kockázatokkal kapcsolatos önértékelési eszköz (és az azt kísérő jelentés) jobban hozzáférhető az egyes programok megkülönböztető jegyeihez, azok értékelési és nyomkövetési funkcióit célzottabbá és módszeresebbé téve. Bevezethetők például **új kockázati tényezők és következésképp új ellenőrzési pontok / kockázatsökkentő intézkedések**, amelyek az uniós projektek kiválasztási, végrehajtási, ellenőrzési és igazolási szakaszában esetlegesen felmerülő csalási kockázatokra irányulnak.

Előfordulhat, hogy más uniós országokban egy programot az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek eltérő struktúrái irányítanak (mint például Spanyolországban). Ezen országok esetében annak lenne értelme, ha egyetlen GVERF-csoportjuk lenne (amely csoport az egyes közigazgatási szervek képviselőiből áll), míg az egyes szervek saját önértékelési eszközzel rendelkeznének (nem pedig egyetlen önértékelési eszköz tartozna a program egészéhez). Ahogyan azt a PON GOV eszközzel kapcsolatos gyakorlat szemlélteti, **minden közigazgatási szerv egyedileg ki tudja alakítani és a sajátosságaihoz tudja igazítani az eszközöket, és ennél fogva önállóan és tárgyilagosan tudja munkáját végezni.**