

Gyakorlat neve:

Csalás és korrupciós kockázatok kezelése a Szlovák Köztársaságban – Stratégia az európai strukturális és beruházási alapok kulcsfontosságú intézkedéseivel

Ország: Szlovák Köztársaság (az OECD-vel)

Gyakorlat kategóriája:

- Útmutató és mintamodellek



Kapcsolat:

- OECD-együttműködés a Szlovák Köztársaság Miniszterelnök-helyettes beruházási és informatizációs irodájával
- [Webhely](#)
- Gavin.UGALE@oecd.org;
- Lisa.KILDUFF@oecd.org

Ellensúlyozott csalási kockázat(ok)

- Korrupció
- Megvesztegetés
- Közbeszerzési eljárások elkerülése vagy manipulálása
- Összejárás
- Projektköltségek manipulálása

Háttér és cél(ok)

Az Európai Strukturális és Beruházási (ESB) alapok költségvetése a 2014–2020-as tervezési időszakban 450 milliárd euró, amelyből több mint 15 milliárd eurót különítettek el a Szlovák Köztársaság számára.

Számos ország szembesül az ESB-alapokkal kapcsolatos csalási és korrupciós kockázatok kihívásaival. A 2007 és 2013 közötti programozási időszakban a Szlovák Köztársaság a következő szabálytalanságokról számolt be: a) az átláthatóság hiánya a projektek kiválasztása során; b) a közbeszerzési eljárások megsértése; c) az elvégzett munkáknak ellentmondó költségnyilatkozatok; és d) a tisztességes verseny biztosításának hiánya. A Szlovák Köztársaság kifejezetten az irányító hatóságok (IH) általi elégtelen ellenőrzéssel kapcsolatban tapasztalt hiányosságokat.

Bár az Európai Bizottság (EK) kiadott egy útmutatót (pl. a csalás kockázatértékelésével kapcsolatban), a dokumentumok általánosak és nem országspecifikusak. Ezért a Központi Koordinációs Szerv (CCB), amely az operatív programok végrehajtását irányítja és koordinálja a szlovák hatóságok között, iránymutatást kért az OECD-től az ESB-alapok saját kockázatkezelési stratégiájának korszerűsítéséhez.

A projekt egy jelentéssel zárult, amely egy konkrét stratégiát vázolt fel, hogyan kezeljék az ESB-alapokkal kapcsolatos csalási és korrupciós kockázatokat a Szlovák Köztársaságban. Ez szolgált alapul a Szlovák Köztársaság számára a nemzeti csalásellenes stratégia frissítéséhez és végrehajtásához. Ezenkívül közzétettek egy konkrét intézkedéseket is tartalmazó általános útmutatót az ESB-alapokat érintő csalási rendszerek további tudatosításához. Az útmutató nem csak a Szlovák Köztársaságra vonatkozik kifejezetten.

Gyakorlat leírása

Országspecifikus stratégia

18 hónapon keresztül az OECD a Szlovák Köztársaság kormányhivatalán belüli Központi Koordináló Testülettel (CCB) működött együtt, amely tényfeltáró látogatásokat és négy reprezentatív IH-val készített interjút tartalmazott. Ezzel egyidőben számos más szlovák hatóság is részt vett az együttműködésben, többek között: a Közbeszerzési Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a Monopóliumellenes Iroda, a Miniszterelnök-helyettes Hivatalának beszerzési egysége, a Kormányhivatal Korruptióellenes Osztálya, Pénzügyminisztérium (tanúsító hatóság, ellenőrző hatóság) és az OLAF központi kapcsolattartója.

Az OECD értékelte a kockázatok kezelésére vonatkozó jogszabályokat, politikákat, gyakorlatokat és eszközöket, és öt workshopot szervezett a projekt résztvevőivel. Hat uniós tagállam szakértői és specialistái gyakorlati esettanulmányok formájában osztották meg tapasztalataikat egymással. Ezenkívül az OECD felmérést végzett a többi tagállam programhatóságainak közel 80 szakembere körében, hogy rálátást nyerjen a legelterjedtebb csalási és korrupciós kockázatokra és olyan rendszerekre, amelyekkel más országok szembesülnek. Végül az OECD csapata az ESB-alapokat érintő csalási és korrupciós programokat is kutatta.

Ez lehetővé tette az OECD-csoport számára, hogy jobban megértse az ESB-alapok kezelésének módját a Szlovák Köztársaság kilenc nemzeti és regionális programján keresztül, valamint a csalás és a korrupció kockázatértékelési keretrendszerét. A meglátásokat a „Csalási és korrupciós kockázatok kezelése a Szlovák Köztársaságban: stratégia kulcsfontosságú intézkedésekkel az európai strukturális és beruházási alapok számára” című jelentésben tették közzé. Ez a jelentés egyedülálló erőforrás, a Szlovák Köztársaság sajátosságaihoz igazítva.

A jelentésben felvázolt stratégia két kulcsfontosságú fejlesztési területet határozott meg az ország számára:

1. A csalás és a korrupció kockázatértékelésének erősítése a kockázatkezelés adatközpontú megközelítéseire összpontosítva; és
2. Szisztematikus megközelítés alkalmazása az ESB-alapokat érintő csalások és korrupciós kockázatok kezelése során.

Minden területen meghatároztak különféle vizsgálandó kérdéseket és prioritásokat a megfelelő kulcsintézkedésekkel, például:

- A csalási és korrupciós kockázatok értékelési kritériumainak pontosítása és javítása;
- Biztosítani kell, hogy az ellenőrzési folyamat megfelelő, elégséges és arányos legyen az azonosított kockázat mérsékléséhez;
- Rendszeres statisztikai elemzés készítése a szabálytalanságokról, csalási esetekről és az ellenőrzések megállapításairól, hogy segítsen meghatározni a magas kockázatú területeket az egész rendszer különböző ágazataiban;
- A célok további meghatározása, az ARACHNE alkalmazásának kiterjesztése kockázatértékelésre az IH-kon belül, a CCB gyakorlati útmutatásával;
- Az irányító hatóságoknak testre szabott csalás elleni politikát kell kidolgozniuk, jóváhagyniuk és széles körben terjeszteniük
- Hivatalos, rendszeres és folyamatos képzési programok kidolgozása a csalás kockázatának kezeléséről és az irányító hatóságok személyzetének értékeléséről;
- Információcserére alkalmas fórumok szervezése az ESB-alapok kezeléséért felelős hatóságok és a legfontosabb nemzeti hatóságok, köztük a bűnüldöző hatóságok és a Monopóliumellenes Iroda között.

A jelentés egy sablont is tartalmaz a csalás kockázatkezelési eredménymutatóra az irányító hatóságoknak, és felsorolja a Szlovák Köztársaság kormánya számára javasolt konkrét intézkedéseket a végrehajtás ajánlott időkeretével együtt. A többi uniós tagállam programhatóságai felhasználhatják ezt a gyakorlatot forrásként.

Általános útmutató

Az OECD-csoport kutatást végzett a projektciklus egyes szakaszaihoz kapcsolódó specifikus kockázatokról, meghatározta az egyes szakaszokhoz kapcsolódó megelőző és feltáró intézkedéseket, és példaként szolgáló esettanulmányokat is azonosított. Ezeket az információkat a „Csalás és korrupció az európai strukturális és beruházási alapokban: reflektorfényben a közös rendszerek és a megelőző intézkedések” című útmutató foglalta össze. Az útmutató az ESB-alapok általános kezelésére terjed ki, és bármely EU-tagállamra alkalmazható. Bár az útmutató nem tartalmazza a kockázatok és intézkedések végleges listáját, áttekintést nyújt azokról a közös kihívásokról, amelyekkel az uniós tagállamok szembesülnek az ESB-alapokat érintő csalás és korrupció kapcsán, és javaslatot is tesz azok kezelésére.

Az útmutató az egyéni kockázati perspektívára összpontosít. A projekt egyes szakaszaiban azonosított kockázatok például:

- **Pályázati és projektkiválasztási szakasz:**
 - A pályázók valótlan tartalmú nyilatkozatot nyújthatnak be pályázatuk erősítése érdekében;
 - A projekt kiválasztása érdekében a pályázó megpróbálhatja befolyásolni például kenőpénzzel az értékelő bizottság/testület tagjait;
 - Az értékelő bizottság/testület tagjai összejárhatnak a pályázóval.
- **Megvalósítási szakasz:**
 - Az IH testre szabhatja az ajánlattételi előírásokat, vagy kiszivárogtathat érzékeny ajánlattételi információkat, hogy egy adott vállalatot vagy egyént előnyben részesítsen;
 - Vállalkozások vagy vállalkozók is részt vehetnek ajánlattételi összejárásban, hogy a pályázatokat megnyerjék;
 - A kedvezményezettek fiktív munkát, szolgáltatásokat vagy tevékenységeket találhatnak ki, vagy megemmelhetik a munkaerőköltségeket;
 - A csalások eltitkolása érdekében a kedvezményezettek megvesztegethetik a tisztviselőket.
- **Projektzárási és értékelési szakasz:**
 - Az elkövetők próbálkozhatnak a korábbi csaló vagy korrump tevékenységek leplezésével, pl. megvesztegetik az auditorokat vagy kiértékelőket;
 - Összeférhetetlenség merülhet fel, ha a kiválasztásba bevont személyek a projekt értékelésében is részt vesznek;
 - A kedvezményezettek vagy harmadik felek hamisított dokumentumokat nyújthatnak be.

Az egyes szakaszok konkrét intézkedései többek között a következők:

- **Pályázati és projektkiválasztási szakasz:**
 - Előírni az értékelési bizottságok munkatársainak és tagjainak, hogy az összeférhetetlenség elkerülése érdekében tegyék közzé családtagjuk magánjelleű érdekeit;
 - Az adatok keresztellenőrzése és adatelemzés a benyújtott információk ellenőrzésére;
 - Annak biztosítása, hogy a személyzet ismeri a csalás gyanúja esetén rendelkezésre álló bejelentési csatornákat.
- **Megvalósítási szakasz:**
 - Az ellenőrzési útvonal fenntartásának biztosítása;
 - Ugyanolyan hozzáférés biztosítása minden szereplő számára a pályázati információkhoz;
 - E-közbeszerzési rendszer létrehozása a közbeszerzési információk megosztására.
- **Projektzárási és értékelési szakasz:**
 - Ellenőrökre vonatkozó külön magatartási kódex biztosítása;
 - Összeférhetetlenségi rendelkezések bevezetése;

- Az adatok keresztellenőrzése az elérhető adatbázisokban.

Ezenkívül az interjúk, kutatások és felmérésekre adott válaszok alapján az útmutató kilenc esettanulmányt tartalmaz a projekt különböző szakaszaiban tapasztalható tényleges csalási/korrupciós folyamatokról. Minden esettanulmány tartalmazza a konkrét esetet és az elkövetőket, valamint az általuk alkalmazott taktikát és a gyakorlatuk leírását. Felsorolja azokat a megelőző és felderítő intézkedéseket is, amelyeket a beszerzési, irányító és tanúsító hatóságok, valamint az értékelő bizottságok és a kedvezményezettek megtehetnek.

Összességében az OECD meghatározta azokat a kulcsfontosságú területeket, ahol az ESB-alapok kockázatkezelése javításra szorul az egyes országokban:

- A csalási és korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló meglévő stratégiák hatékonyságának, koherenciájának és koordinációjának megerősítése, valamint kockázatalapú ellenőrzési tevékenységek megvalósítása az EU által finanszírozott projektek során;
- A csalási és korrupciós kockázatok azonosítására és értékelésére szolgáló módszerek és eszközök hatékonyságának fejlesztése az operatív programok során, beleértve az adatok felhasználását elemzésekhez, a kockázatértékelések felhasználását a döntéshozatal információkkal való ellátásához, valamint a csalási és korrupciós kockázatkezelés nyomon követését és értékelését; és
- Olyan tevékenységek és mechanizmusok fejlesztése, amelyek elősegítik az ESB-alapokkal kapcsolatos kockázatkezelés kormányzati kultúráját, például munkacsoportok, figyelemfelkeltő kezdeményezések és technikai képzések.

Tájékoztató az eredményekről

A stratégia 2019 októberében jelent meg az „OECD Governance Reviews” sorozatban, az OECD i-Library-ből (bejelentkezés szükséges) letölthető vagy online elolvasható. Az útmutató közvetlenül letölthető az OECD webhelyéről is. A kiadványt az OECD-hálózaton keresztül osztották meg az ESB-alapok kezelésével foglalkozó szakértőkkel és szakemberekkel, és a közösségi médiában népszerűsítették. A jelentés és az útmutató hivatalos bemutatása ugyanabban a hónapban, az OECD által szervezett rendezvényen történt. A kiadványokat a Szlovák Köztársaság akkori miniszterelnök-helyettese, Richard Raši és az OECD főtitkárhelyettese, Jeffrey Schlagenhaut adta ki. A szlovák média is tudósított a jelentés bemutató eseményéről.

A 2019-es Integritás hetén az OECD szemináriumot is szervezett a tagállamok és az EU-szintű intézmények szakértőinek, hogy a stratégiához kapcsolódóan megismerje nézőpontjukat a különböző tematikus területekről.

Egyedi tulajdonságok

- Az országspecifikus csalási/korrupciós kockázatok elemzése az OECD nemzetközi szervezetének segítségével, lehetővé téve az erőforrásokhoz, korábbi kutatásokhoz és szakértői hálózatokhoz való hozzáférést a korrupció és a csalás kockázatkezelése területén
- Az országspecifikus körülményekhez igazított cselekvési terv kidolgozása, kiemelt ajánlásokkal
- Az EK útmutatásának javítása konkrét cselekvési elemeken keresztül
- Összességében a megállapítások más országokban is adaptálhatók
- Minden eredmény nyilvánosan elérhető
- Kezdeményezőkézség és kitartó elkötelezettség a kormány részéről az ESB-alapok vonatkozásában történő csalások elleni küzdelem terén

Értékelés és eredmények

- Erősebb koordináció és kommunikáció az ESB-alapok kezelésében részt vevő hatóságok között, például a projekt eredményeként létrehozott kockázatkezelési munkacsoportokon keresztül
- A kockázatok jobb megértése
- Útmutató a Szlovák Köztársaság ESB-alapok kockázatkezelésére vonatkozó stratégiájának korszerűsítéséhez
- Konkrét javaslatok a megelőző és felderítő folyamatokkal kapcsolatban
- Fokozott tudatosság az ESB-alapok körüli leggyakoribb csalási/korrupciós rendszerekkel szemben
- Hozzájárulás a szlovák nemzeti csalásellenes stratégiához

Legfontosabb sikertényezők

- Az ország körülményeinek alapos tanulmányozása az egyedi jellemzők és kockázatok azonosítása érdekében
- Interjúk a Szlovák Köztársaság ESB-alapkezelési folyamatának kulcsszereplőivel
- Más EU-tagállamok szakértőinek és specialistáinak bevonása az esettanulmányok és a felmerült csalási/korrupciós rendszerekkel kapcsolatos információk megosztásába
- Az OECD kutatásainak és szakértelmének felhasználása az ajánlások alátámasztására
- Hatékony kommunikáció a CCB és az OECD között a CCB igényeinek megértésére

Felmerült kihívások és tanulságok

- Az együttműködés kezdetén nyilvánvaló volt, hogy a programhatóságok között korlátozott a kommunikáció, ami akadályozza a kockázat azonosítását és mérséklését. A projekt révén ezek a hatóságok gyakrabban léptek kapcsolatba egymással a tényfeltáró látogatások során, megosztották tapasztalataikat és kockázati nyilvántartásaikat a gyakorlatok összehasonlítása érdekében. Ennek eredményeként fejlődött a tudásmegosztás és a kommunikáció kultúrája.
- A kockázatkezelés viszonylag új fogalom a szlovák közsférában, ez azt jelenti, hogy az IH-k korlátozott tapasztalattal rendelkeztek a csalási kockázat kezelésében. A tényfeltáró látogatások lehetővé tették az OECD-csoport számára, hogy olyan nemzetközi szabványokat és az egyes országokra vonatkozó követendő gyakorlatokat mutasson be, amelyekből az IH-k tanulhattak, és alkalmazhatták őket.

Átadhatóság lehetősége

Más országok forrásként már felhasználhatják a meglévő dokumentumokat, különösképpen az útmutatót, amely információt nyújt a projekt teljes ciklusa során előforduló általános kockázatokról, valamint a különböző országokban előforduló leggyakoribb csalási/korrupciós rendszerekről. Azonban a különböző országok eltérő típusú kockázatokkal szembesülhetnek, vagy sajátos jogi struktúrával rendelkeznek. Emellett az alapok kezelése és az érintett intézmények száma az egyes országokban egyedi. Az OECD által felvázolt ajánlások más országokban történő végrehajtása esetén ezeket az egyes országok sajátos körülményeinek megfelelően kell módosítani.

Dönthetnek úgy, hogy a Szlovák Köztársasághoz hasonló utat járnak be, és bevonják az OECD-t vagy más, a csalási kockázatkezelés területén szakértelemmel rendelkező intézményeket, hogy elemezzék a nemzeti adottságokat, és rájuk szabott intézkedéseket határozzanak meg. Egy ilyen projekt akadályá lehet a finanszírozás. Alternatív megoldásként egy belső csapatot vagy osztályt lehet a feladattal megbízni.