

Gyakorlat:  
**Csalási kockázatokkal kapcsolatos szicíliai ellenőrzőlisták**

A gyakorlat kategóriája:

- A csalások megelőzése és felderítése



Kapcsolat:

- Giuseppe Indorante, Szicília Régió Irányító Hatósága  
Az ERFA keretébe tartozó regionális operatív program
- Honlap:  
<https://www.euroinfosicilia.it/>  
E-mail:  
dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it

Ország:  
**Olaszország**

### Elhárított csalási kockázat(ok)

- Összeférhetetlenség
- A közbeszerzési eljárások megkerülése vagy manipulálása (az ajánlattétel során történő összejátszás, az ajánlatok adatainak kiszivárogtatása)
- Kettős finanszírozás
- Összejátszás
- A projektköltségek manipulálása
- Egyéb (egyéb elhárított csalási kockázatok többek között a következők: hamis nyilatkozatok tétele, korrupció, a kiírási feltételek manipulálása és nem létező szolgáltatások nyújtása)

### Háttér és célkitűzés(ek)

Szicília Régió 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, regionális ERFA operatív programját Szicília Régió irányítja irányító hatóságként (<https://www.euroinfosicilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/programma-operativo/>); e program értéke 4200 millió EUR összegű, uniós és nemzeti forrást tesz ki. 2019-ben a szicíliai irányító hatóság **kifejezetten erre a célra több ellenőrzőlistát** dolgozott ki azzal a céllal, hogy módszeresen értékeljen különféle csalási kockázatokat az Európai Bizottság által az EGESIF\_14-0021-00 16/06/2014 számú munkadokumentumban ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_fraud\\_risk\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf)) megállapított technikai iránymutatásokkal összhangban.

Az ellenőrzőlisták célja, hogy az Európai Bizottság auditszabályait közvetlenül tükröző mutatókkal támogassa az első szintű ellenőrzésekben részt vevő monitoring- és ellenőrzési egységeket (<https://www.euroinfosicilia.it/misure-antifrode-del-po/>). E mutatójegyzékek **hasznos operatív eszköz** szerepét töltik be ahhoz, hogy az értékelési módszereket szisztematikusan be lehessen építeni az irányító hatóság ellenőrzési tevékenységeibe, elkerülve a következtetlenségeket és lehetővé téve az irányító hatóság számára, hogy **időben észlelje a potenciális szabálytalanságokat**.

## A gyakorlat ismertetése

A szicíliai irányító hatóság által kidolgozott csalási ellenőrzőlistákban található olyan mutatók, amelyek kifejezetten az **odaítélési eljárásokra** és a **kifizetési kérelmekre hivatkoznak**. Az ellenőrzőlistákban 23 kérdés található az odaítélési eljárásokra vonatkozóan és 12 kérdés található a kifizetési kérelmekre vonatkozóan.

Az **odaítélési eljárásokra** vonatkozó ellenőrzőlista felépítése a következő:

### 1) A kedvezményezettek kiválasztása

- összeférhetetlenség;
- a részvételre jelentkezők hamis nyilatkozata;
- kettős finanszírozás.

### 2) Végrehajtás és ellenőrzés

- korrupció és jogellenes kifizetések;
- a pályázati eljárások megsértése;
- a kiírási feltételek manipulálása;
- az ajánlatok adatainak kiszivárogtatása;
- az ajánlattétel során történő összejátszás, kiegyensúlyozatlan ajánlatok és az ajánlatok manipulálása;
- indokolatlan, egyetlen beszállítói forrás;
- felosztott beszerzések;
- nem megfelelő szerződéskombinációk.

Szemléltetésképpen az alábbiakban idézünk néhány kérdést a **kedvezményezettek odaítélési eljárások során történő kiválasztásával kapcsolatban**:

- A kiválasztás során tiszteletben tartották-e az összeférhetetlenséggel kapcsolatos politikát, ideértve a személyzeti nyilatkozatot és az említett politika tiszteletben tartásának garantálását célzó intézkedéseket? A szerződésért felelős gazdasági szereplő benyújtott-e összeférhetlenségi nyilatkozatot? Ezt átfogó módon ismertetik-e?
- Felderítettek-e be nem jelentett összeférhetetlenséggel vagy intézkedéssorozattal kapcsolatos eseteket?
- A projektpályázatok vizsgálata kiterjedt-e minden igazoló dokumentum és önbevallás vizsgálatára?
- Az időközi vagy ideiglenes nyilatkozatokat összevetették-e nyilvános adatbázissal (projektazonosító kód, a kedvezményezetteket tartalmazó regionális adatbázis stb.)?

Az **ajánlattétel során történő összejátszásra, a kiegyensúlyozatlan ajánlatokra és az ajánlatok manipulálására** vonatkozóan a következő kérdések szerepelnek az ellenőrzőlistában:

- A nyertes ajánlat túl magas volt-e a becsült költségekhez, a közzétett árakhoz, a hasonló szolgáltatásokhoz, az ágazatra jellemző átlagárakhoz és a tisztességes piaci árakhoz képest?
- Alkalmaztak-e vesztes ajánlattevőket alvállalkozóként?
- Vannak-e szokatlan elemek az ajánlatokban (például az ajánlatok pontos százalékokban különböznek, a legelőnyösebb ajánlat éppen csak az elfogadható árküszőb alatt van, az összes ajánlattevő folyamatosan magas árakat tart fenn, nyilvánvaló összeköttetések vannak az ajánlattevők között)?

A **kifizetési kérelmekre** vonatkozó ellenőrzőlista az alábbi szakaszból áll:

- 1) helytelen költségfelszámítás;
- 2) hiányos árképzési gyakorlatok;
- 3) hamis, megnövelt vagy lemásolt számlák;
- 4) fantomszolgáltatások nyújtása.

Az alábbiakban kiemeltünk néhány, a kifizetési kérelmekben felmerülő csalási kockázatok értékelésére vonatkozó kérdést:

- A munkaerőköltség/szolgáltatás/szolgáltatásnyújtás túlzott vagy szokatlan-e?
- A munkaerőköltség/szolgáltatás/szolgáltatásnyújtás aránytalan-e a szerződés előrehaladásához képest?
- A vállalkozó benyújt-e hiányos vagy nem megfelelő dokumentációt?
- Túl magasnak tűnnek-e az árak a hasonló szerződésekhez, árjegyzékekhez vagy az ágazatra jellemző átlagárakhoz képest?
- Vannak-e olyan kiszámlázott áruk/szolgáltatások, amelyek nem azonosíthatók vagy nem számíthatók ki?
- Tartozik-e bevétel a kiszámlázott árukhoz vagy szolgáltatásokhoz?
- A kiszámlázott áruk megfelleltethetők-e egy adott megrendelésnek? Vitatható-e a megrendelés?
- A számlák tekintetében: az árak, a tételek megnevezése vagy az összegek megfelelnek-e a szerződésnek?
- Egyes számlákon ugyanaz az összeg, számadat, dátum stb. szerepel-e?
- A kifizetés kapcsolódik-e „kaszkárendszerben” alvállalkozóként foglalkoztatott vállalatcsoporthoz?
- Teljesítenek-e kifizetéseket offshore cégeknek?

Az ellenőrzőlisták teljes tartalma és olasz eredeti változata letölthető a <https://www.euroinfocilia.it/misure-antifrode-del-po/> címről az oldal alján található „DDG n.572/2019” ZIP-fájltra kattintással és az „Ellenőrzőlisták (2019. október)” → „Allegato 2A\_Affidamenti Dlg 50\_rev” és az „Allegato 3A\_Rimborso\_OpBeSe\_rev” mappa megnyitásával.

Az ellenőrzőlistákon kívül az irányító hatóság a „csalási kockázatokkal kapcsolatos **önértékelési eszközt**” alkalmaz: ez egy olyan mátrix, amelynek az a célja, hogy a csalási kockázatok értékelése az Európai Bizottság, valamint a **kockázatértékelés önértékelésével foglalkozó** (eseti jellegű, csalásellenes javaslatok és mérséklési intézkedések kidolgozására létesült) munkacsoport által meghatározott és 2017-ben jóváhagyott módszertan szerint történjen (<https://www.euroinfocilia.it/p-o-fesr-sicilia-20142020-approvazione-dello-strumento-di-autovalutazione-rs-fraud-risk-assessment-acadg-v-01giugno2017-ed-istituzione-del-gruppo-di-lavoro-per-lautovalutazione-del-rischio-fr/>). A szicíliai irányító hatóság megvizsgálta, hogy használható-e az ARACHNE adatbányászati rendszere és az beépíthető-e a fent említett önértékelési eszközbe: ez lehetővé tenné az ellenőrzések javítását, valamint a keresési eredmények jobb egységesítését a csalásokra irányuló vizsgálatok során, ezáltal javítaná az összes csalás elleni stratégia hatékonyságát és pontosságát. Ekét eszköz egyesítése azonban jelentős időráfordítást igényelne, a projekthez pedig informatikai szakértőkből álló eseti munkacsoportot kellene rendelni.

## Egyedi jellemzők

Ezekkel az eseti ellenőrzőlistákkal a **gyakorlatban** is beépíthetők az Európai Bizottság csalás elleni módszertani iránymutatásai az irányító hatóságok műveleteibe, ezáltal **idősebb és célzottabb** korrekciós intézkedések hozhatók.

E megközelítés további egyedi jellemzője az, hogy az összesen 20 olasz régió közül Szicília az egyetlen, amely külön ellenőrzőlistákat dolgozott ki az uniós finanszírozású közbeszerzések során felmerülő csalási kockázatok részletes értékelése céljából. Más régiók csak egyedi „ellenőrzési pontokra” (azaz egyedi kérdésekre) hagyatkoznak a csalással és szabálytalanságokkal kapcsolatos esetek azonosításához kapcsolódóan.

## Kimenetek és eredmények

A kifejezetten a csalási kockázatokra vonatkozó ellenőrzőlisták módszeres használata, valamint az ARACHNE felhasználói bázisának a műveletek végrehajtásában és ellenőrzésében különféleképpen érintettekre való kiterjesztése lehetővé fogja tenni az audíthatóságok számára a szabálytalanságban érintettek előzetes felderítését és a csalási kockázatnak kitett konkrét projektek azonnali azonosítását. Ezáltal csökkenthető a közbeszerzési eljárások során a csalási kockázat, ugyanakkor jobban azonosíthatók a közös mintázatok, és egyedi korrekciós beavatkozások alakíthatók ki.

## Fő sikertényezők

Az irányító hatóság többek között az olasz pénzügyőrség (<http://www.gdf.gov.it/>) csalás elleni küzdelemért felelős egységével 2011 novemberében aláírt **egyértékes megállapodásra** hagyatkozik az uniós forrásokhoz kapcsolódó ellenőrzések és információcsere támogatása érdekében. Az irányító hatóság évente hozzáférést biztosít az olasz pénzügyőrség számára a 2014–2020 közötti programozási időszakra biztosított uniós finanszírozás kedvezményezettjeit tartalmazó adatbázishoz; az adatbázisban a kedvezményezettek az egyes szicíliai tartományok szerinti lebontásban találhatóak. A fent említett ellenőrzőlisták utókövetéseként a szicíliai irányító hatóság azonnal beszámol a pénzügyőrségnek „az esetlegesen adójogi jogsértésnek minősülő tényekről és magatartásformákról, a lehetséges bűnözői profilokról, valamint a közkiadásokat és a közigazgatási szervek megfelelő teljesítményét károsító gazdasági és pénzügyi bűncselekményekről”. A közigazgatási és igazságszolgáltatási jogalanyként működő **olasz pénzügyőrség** visszajuttatja az irányító hatóságnak az adott kedvezményezettek iránti további ellenőrzések eredményeit, és ezt követően – szükség esetén – tájékoztatja az audíthatóságot az operatív programról, megadva a csalás/szabálytalanság típusát, az érintett összegeket, az ütemezést és végül az összegek csalókkal való visszafizetésének lehetőségét. A pénzügyőrség ezenkívül hivatalosan megfogalmazza a jelentéseket, és beigazolódtott csalás vagy szabálytalanságok esetén benyújtja azokat az ügyészséghez.

## Felmerült kihívások és levont tanulságok

A csalás elleni gyakorlatok eredményes elfogadása és terjesztése szempontjából az egyik legfontosabb kihívás a rendszerszintű alkalmazásukat támogató **belső alkalmazottak jelentős hiánya**. Ezért az ilyen stratégiák sikeréhez kulcsfontosságú – a gyakran nem elegendő létszámú – emberi erőforrások bővítését célzó intézkedések elfogadása. Ugyanilyen fontos, hogy minden közigazgatási szerv az ARACHNE rendszerhez hasonló eszközök megfelelő használatára, a csalásokkal kapcsolatos ellenőrzőlistákra és az önértékelési mátrixra vonatkozó képzésben részesüljön.

Ahhoz, hogy a gyakorlat folyamatosan pozitív, rendszerszintű eredményeket hozzon, fontos előfeltétel az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek **adminisztratív kapacitásának megerősítése**. Ennek keretében **bővíteni kell** a meglévő eszközök rendelkezésre állására vonatkozó **általános tájékozottságot, képzésben kell részesíteni az irányító hatóság, illetve a közreműködő szervezetek munkatársait** ezen eszközök helyes használatával kapcsolatban, és ösztönözni kell a szervezeti egységek és az intézmények közötti **összehangolt fellépést**.

## Az átadhatóság lehetősége

A létező csalásellenes eljárások kiegészítését célzó részletes ellenőrzőlistákat meg lehetne osztani más irányító hatóságokkal. A szicíliai irányító hatóság ellenőrzőlistáit az irányító hatóságoknak szánt képzésen osztották meg, amelyre a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság brüsszeli irodájában került sor 2020. január 14-én és 15-én az esb-alapokkal kapcsolatos csalás feltárásával és megelőzésével kapcsolatos 6. képzési modult érintő keretszerződés részeként. Az ellenőrzőlisták tartalmát lefordították angolra, hogy a jövőben sorra kerülő vezetőképzés anyagának részévé váljanak.

