



Brüsszel, 2019.4.29.  
COM(2019) 196 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A  
TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, A RÉGIÓK  
BIZOTTSÁGÁNAK ÉS A SZÁMVEVŐSZÉKNEK**

**A Bizottság csalás elleni stratégiája: fokozott fellépés az uniós költségvetés védelme  
érdekében**

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A  
TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, A RÉGIÓK  
BIZOTTSÁGÁNAK ÉS A SZÁMVEVŐSZÉKNEK**

**A Bizottság csalás elleni stratégiája: fokozott fellépés az uniós költségvetés védelme  
érdekében**

## **TARTALOMJEGYZÉK**

A legfontosabb rövidítések .....	2
1. Összefoglaló.....	4
2. Bevezető.....	5
2.1. Az Európai Unió csalás elleni küzdelme .....	5
2.2. A Bizottság 2011. évi csalás elleni stratégiája (CAFS) .....	7
2.3. A CAFS végrehajtása és értékelése .....	8
2.4. Érvek egy új CAFS mellett .....	8
2.5. A 2019. évi CAFS hatálya .....	9
3. Csalásra vonatkozó kockázatértékelés .....	11
4. Alapelvek és prioritások.....	13
4.1. A 2011. évi CAFS és a 2019. évi CAFS alapelvei .....	13
4.2. Az új CAFS prioritásai .....	14
4.2.1. 1. sz. célkitűzés: adatgyűjtés és -elemzés .....	15
4.2.2. 2. sz. célkitűzés: koordináció, együttműködés és folyamatok.....	18
5. További célkitűzések.....	20
6. Ellenőrzés és jelentéstétel .....	21

## A legfontosabb rövidítések

<i>Rövidítés</i>	<i>Jelentés</i>
AOD	Megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő
CAFS	A Bizottság csalás elleni stratégiája
DG(-k)	Főigazgatóság(ok)
DG BUDG	Költségvetési Főigazgatóság
DG HR	Humánerőforrásügyi és Biztonsági Főigazgatóság
DG TAXUD	Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság
ECA	Európai Számvevőszék
EPPO	Európai Ügyészség
Eurojust	Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége
Europol	A Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynöksége
FPDNet	Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózat
LB	Lábjegyzet
KR	Költségvetési rendelet <sup>1</sup>
IAS	Belső Ellenőrzési Szolgálat
IBOAs	Az EU intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei
IMS	Szabálytalanságkezelő rendszer
MFF	Többéves pénzügyi keret
MS	Tagállamok
OLAF	Európai Csalás Elleni Hivatal
OLAF-rendelet	883/2013/EU, Euratom rendelet <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 193., 2018.7.30., 1. o.).

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti

PIF <sup>3</sup>	Az EU pénzügyi érdekeinek védelme
PIF-irányelv	(EU) 2017/1371 irányelv <sup>4</sup>
SG	Főtitkárság
SJ	Jogi Szolgálat
SOCTA	A súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó fenyegetésértékelés
SPP	Stratégiai tervezés és programozás
EUMSZ	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
TOR	Tradicionalis saját források
Héa	Hozzáadottérték-adó

---

és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.), módosítva.

<sup>3</sup> A „protection des intérêts financiers de l’Union européenne” francia kifejezés rövidítése.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (HL L 198., 2017.7.28., 29. o.).

## 1. Összefoglaló

Az uniós polgárok és az adófizetők megérdemlik, hogy az uniós intézmények maximális feddhetetlenséggel működjenek, hiszen az uniós költségvetéshez való, kemény munkával elért hozzájárulásukat helyes és hatékony módon kell felhasználni és meg kell védeni a csalástól. 2017-ben az Unió jelentősen fokozta a csalás elleni küzdelmet azáltal, hogy elfogadta az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemlről szóló irányelvet és az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozásáról szóló rendeletet. Annak érdekében, hogy e pozitív fejlemények 2018-at követően is folytatódjanak, valamint a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret kiadási programjainak új generációjára való felkészülés jegyében a Bizottság e közleménnyel frissíti a 2011-ben kidolgozott csalás elleni stratégiáját. A Bizottság csalás elleni stratégiája (CAFS) egy, a bizottsági szolgálatokra és végrehajtó ügynökségekre vonatkozóan az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és korrupció elleni küzdelem terén kötelező belső szakpolitikai dokumentum.

A 2011. évi CAFS értékelése megállapította, hogy a stratégia továbbra is a Bizottság releváns és hatékony szakpolitikai keretként működik az uniós költségvetés védelmében, de azt hozzá kell igazítani a változó helyzethez (új finanszírozási rendszerek és csalási tendenciák, az informatikai eszközök fejlődése stb.).

Ezenfelül a bizottsági szolgálatok csalásra vonatkozó kockázatértékelést végeztek, amelybe a végrehajtó ügynökségeket is bevonták. A két fő azonosított sebezhetőség a következő: i. a csalási adatok elégtelen elemzése, amely korlátozza a Bizottságot a csalással kapcsolatos jelenségek jobb megértésében, valamint ii. a csalási kockázatkezelés bizottsági ellenőrzése terén mutatkozó osztályszintű hiányosságok. E hiányosságokkal az Európai Számvevőszék nemrégiben készült, „Az uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelem: intézkedésre van szükség” című különjelentésének ajánlásai is foglalkoztak.

A 2019. évi CAFS elsődleges célkitűzései ezért a Bizottság erősebb elemző kapacitásokkal történő felvértezése a megelőzés és a felderítés céljából, valamint egy központosítottabb ellenőrző rendszerrel való ellátása a Bizottság csalásellenes intézkedéseire. Ezenfelül a csatolt, a Bizottság szolgálatainak és a végrehajtó ügynökségeinek címzett cselekvési terv célja a csalásellenes együttműködés és munkafolyamatok javítása e szervek között, például a Bizottság és más uniós szervek OLAF-fal és a jelenleg felállítás alatt álló Európai Ügyészséggel való együttműködése vonatkozásában. A cselekvési terv emellett folytatja a 2011. évi CAFS által megkezdett munkát, különösen a közbeszerzés megbízhatóságának biztosítása és a nemzetközi együttműködés ösztönzése terén.

A Bizottság célja a 2019. évi CAFS és az ahhoz csatolt cselekvési terv számára a belső ellenőrző rendszerek megerősítése, valamint a csalásellenes intézkedések vonatkozásában a mérhetőseget előmozdító mutatók kidolgozása. Ezt tükrözni fogják az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló éves jelentések, amelyekben a Bizottság rendszeresen jelentést tesz a CAFS végrehajtásáról.

A 2019. évi CAFS célkitűzéseit e közlemény melléklete tartalmazza. A közleményt két bizottsági szolgálati munkadokumentum kíséri: az egyik a csalásra vonatkozó kockázatértékelés eredményeit mutatja be, a másik pedig a frissített cselekvési tervet tartalmazza. Ezzel egyidejűleg a 2011. évi CAFS értékelését is közzéteszik egy külön bizottsági szolgálati munkadokumentumban.

## **2. Bevezető**

### **2.1. Az Európai Unió csalás elleni küzdelme**

Az uniós költségvetést érintő csalás elszívhatja az uniós forrásokat jogszerű céljaiktól, és ezzel csökkentheti az uniós intézkedések hatékonyságát. Amikor a csalók sikerrel járnak, az uniós fellépés integritását kérdőjelezzik meg, és aláássák a polgárok uniós politikákba vetett bizalmát.

Az EUMSZ 317. cikke és a költségvetési rendelet (KR)<sup>5</sup> 36. cikke értelmében a Bizottság végrehajtja az uniós költségvetést, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően, továbbá hatékony és eredményes belső ellenőrzés alkalmazásával, amely magában foglalja a csalás és egyéb szabálytalanságok megelőzését, felderítését, korrekcióját<sup>6</sup> és nyomon követését. A Bizottság ezt az uniós költségvetés legfeljebb 80 %-át beszedő és elköltő tagállamokkal együttműködésben végzi. Ennek megfelelően az EUMSZ 325. cikkének (1) bekezdése értelmében az EU-nak és a tagállamoknak egyaránt küzdeniük kell a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen.

A Bizottság éves jelentése az unió pénzügyi érdekeinek védelméről – a PIF-jelentés<sup>7</sup> – áttekintést ad arról, hogy az uniós költségvetésre miként hatnak a felderített szabálytalanságok, ideértve a csalást is. Bár az összegek és számok évről évre változnak, egyértelmű, hogy az ismert és bejelentett csalások szintje<sup>8</sup> folyamatos uniós fellépést igényel.

---

<sup>5</sup> Hivatkozás az 1. lábjegyzetben.

<sup>6</sup> A csalás korrekciója egy gyűjtőfogalom, amely a jogtalanul kifizetett összegek visszafizettetését és közigazgatási szankciókat foglal magában.

<sup>7</sup> A legfrissebb jelentés: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, 29. éves jelentés az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről, 2017 (COM (2018) 553 final).

<sup>8</sup> Mivel ez természetesen nem foglalja magában a felderítetlen csalásokat, a csalás valós szintjét nem lehetséges meghatározni.

## A 2014-2017 között csalárdként bejelentett szabálytalanságok

Költségvetési ágazat	2014		2015		2016		2017	
	A csalárd szabálytalanságok száma	Érintett összegek (millió EUR)	A csalárd szabálytalanságok száma	Érintett összegek (millió EUR)	A csalárd szabálytalanságok száma	Érintett összegek (millió EUR)	A csalárd szabálytalanságok száma	Érintett összegek (millió EUR)
Természeti erőforrások	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Kohéziós politika	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Előcsatlakozás	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Közvetlen kiadás	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Saját források	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
<b>Összesen</b>	<b>1 649</b>	<b>538,2</b>	<b>1 461</b>	<b>637,6</b>	<b>1 410</b>	<b>391,0</b>	<b>1 146</b>	<b>467.1</b>

Forrás: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem, 2014–2017. évi éves jelentések<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ezek a számok még nem tükrözik teljes mértékben az Egyesült Királyságban nemrég felfedezett jelentős vámügyi alulértékelési ügyeket (lásd [az OLAF 2017. évi jelentése](#), 26. o.), amelyek becsült költségvetési hatása 2,5 milliárd EUR nagyságrendű.

Az Európai Parlament minden évben megvizsgálja a PIF-jelentést és észrevételeket tesz rá egy állásfoglalásban, hangsúlyozva a csalás elleni küzdelem fontosságát<sup>10</sup>. A közelmúltban az Európai Számvevőszék különjelentést<sup>11</sup> készített a Bizottság által az uniós kiadások terén folytatott csalás elleni küzdelem intézményi keretéről és a mögöttes munkamódszerekről. A jelentés hangsúlyozta a téma fontosságát, és további intézkedésekre tett javaslatot.

A fentiek alapján a Bizottság frissített csalás elleni stratégiája átfogó megközelítést határoz meg az EU pénzügyi érdekeit sértő csalás elleni küzdelemhez, továbbá irányt mutat a Bizottság, valamint annak szervezeti egységei és végrehajtó ügynökségei számára, ahogyan azok az EU pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló jogi, politikai, illetve irányítási kötelezettségeiknek eleget tesznek. A tagállamok közvetlenül nem címzettjei ennek, de a Bizottság felhívja azokat arra, hogy szintén tegyék meg a megfelelő intézkedéseket az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzésére, felderítésére és korrekciójára, a Szerződés szerinti kötelezettségeikkel összhangban. Az illetékes bizottsági szervezeti egységek és az OLAF továbbra is támogatják és nyomon követik a csalás elleni küzdelem érdekében tett tagállami intézkedéseket.

## **2.2. A Bizottság 2011. évi csalás elleni stratégiája (CAFS)**

A Bizottság 2011. június 24-én elfogadta jelenlegi csalás elleni stratégiáját. Ez a következőket foglalta magában: i. a Bizottság közleménye<sup>12</sup> a többi intézménynek, amely leírja a stratégiai célkitűzéseket és az azok eléréséhez szükséges főbb operatív lépéseket, valamint ii. egy részletesebb belső bizottsági cselekvési terv<sup>13</sup>.

A 2011. évi CAFS három prioritást határozott meg: i. csalásellenes rendelkezések bevezetése a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret kiadási programjaira vonatkozó bizottsági javaslatokban; ii. csalás elleni stratégiák végrehajtása szolgáltatási szinten; valamint iii. a közbeszerzési irányelvek felülvizsgálata.

---

<sup>10</sup> Lásd például: Az Európai Parlament 2018. május 3-i állásfoglalása az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről – a csalás elleni küzdelemről szóló 2016. évi éves jelentés (2017/2216(INI), P8\_TA(2018)0196), B. preambulumbekzdés: „mivel az állami kiadások megfelelő kezelésének és az EU pénzügyi érdekei védelmének központi helyet kell elfoglalniuk az uniós politikában a polgárok bizalmának növelése érdekében, pénzüik hatékony és eredményes felhasználásának biztosítása által;”. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=HU>

<sup>11</sup> „Az uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelem: intézkedésre van szükség”, [Számvevőszék, 1/2019 sz. különjelentés](#).

<sup>12</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és a Számvevőszéknek (2011. szeptember 24.) – a Bizottság csalás elleni stratégiája, COM (2011) 376 végleges.

<sup>13</sup> Közlemény a Bizottságnak – a Bizottság belső cselekvési terve a Bizottság csalás elleni stratégiájának végrehajtására, SEC (2011) 787/3. A közleményt továbbá egy, a cigaretta- és alkoholcsempészet elleni küzdelemre irányuló cselekvési terv is kísérte: Bizottsági szolgálati munkadokumentum, Az EU keleti határa mentén zajló cigaretta- és alkoholcsempészet elleni küzdelemre vonatkozó bizottsági cselekvési terv, SEC (2011) 791 végleges.



### 2.3. A CAFS végrehajtása és értékelése

2013 óta a Bizottság a PIF-jelentésekben<sup>14</sup> számol be a 2011. évi CAFS végrehajtásáról. A prioritási intézkedések és a belső cselekvési tervben meghatározott valamennyi tevékenység befejeződött, vagy – amennyiben ismétlődő jellegű, pl. képzés – folyamatosan zajlik.

A bizottsági szolgálatok értékelést végeztek, hogy felmérjék a 2011. évi CAFS relevanciáját, hatékonyságát, eredményességét és koherenciáját, továbbá annak végrehajtását. Az értékelés eredményeit az e közleménnyel együtt közzétett bizottsági szolgálati munkadokumentum részletezi.

### 2.4. Érvek egy új CAFS mellett

A Bizottság jelenlegi, a 2011. évi csalás elleni stratégián alapuló csalás elleni kerete már jó stratégiai alapot biztosít a csalás elleni küzdelemhez. Ugyanakkor a következő, 2020 utáni évekre vonatkozó többéves pénzügyi keret előkészítése megfelelő alkalmat biztosít a Bizottság számára arra, hogy csalásellenes tevékenységeit szükség szerint kiigazítsa és megerősítse, például az új finanszírozási módok vonatkozásában. Ezen túlmenően a 2019. évi CAFS megerősíti a költségvetés bevételi oldalát sértő csalások elleni küzdelmet (pl. azáltal, hogy megelőzi az adócsalást és küzd a csempészet visszaszorításáért)<sup>15</sup>.

Annak érdekében, hogy a csalás elleni politikák felülvizsgálatához megfelelő támpontot biztosítsanak, a Bizottság szolgálatai csalásra vonatkozó kockázatértékelést végeztek, amelyet a következő fejezetben összegzünk. A 2019. évi CAFS más források mellett figyelembe veszi a CAFS 2011–2017 közötti időszakra vonatkozó értékelését is, valamint a Számvevőszék „Az uniós kiadásokat érintő csalás elleni küzdelem: intézkedésre van szükség” című legfrissebb teljesítmény-ellenőrzését<sup>16</sup>.

A 2019. évi CAFS igazodik továbbá az EU csalás elleni stratégiájának két, 2017-ben elfogadott jelentős kiegészítéséhez is. Ezek az alábbiak: i. a PIF-irányelv<sup>17</sup>, amely az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében szigorúbb közös szabályokat állapít meg a tagállamok büntetőjoga számára, valamint ii. az Európai Ügyészséget létrehozó rendelet<sup>18</sup>, a jelenleg 22 tagállam közötti megerősített együttműködés útján. Az Európai Ügyészség, miután (2021-ben) megkezdte működését, hatékonyabban fog vádhatósági eljárásokat indítani az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában. Végezetül, a nyomozások és igazgatási vizsgálatok integrált politikájának kerete tartalmazza az OLAF-rendelet módosítását célzó javaslatot<sup>19</sup>. A javasolt módosítások lehetővé fogják tenni az OLAF

<sup>14</sup> Lásd a 7. lábjegyzetet.

<sup>15</sup> Ahogyan arra a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálat a tradicionális saját források terén a csalás elleni küzdelem teljesítményére és a tevékenységek koordinációjára vonatkozó 2016. évi ellenőrzése során ajánlást tett, amelynek összegzése itt található: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak; Éves jelentés a mentesítésért felelős hatóságnak a 2016-ban elvégzett belső ellenőrzésekről (COM(2017) 497 final, 2017.9.15., 11. o.).

<sup>16</sup> Hivatkozás: a fenti 2.1. szakaszban és a 11. lábjegyzetben.

<sup>17</sup> Hivatkozás a 4. lábjegyzetben.

<sup>18</sup> A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (HL L 283., 2017.10.31., 1. o.).

<sup>19</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (2018. május 23.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel

számára, hogy szorosan együttműködjön az Európai Ügyészséggel, és a saját vizsgálatait hatékonyabban végezze. Az Európai Ügyészség, az OLAF, az Eurojust, az Europol és a tagállamok közötti zökkenőmentesebb és erőteljesebb együttműködés elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a nyomozások és vizsgálatok hatóköre átfogó legyen, és a csalás elleni küzdelem új intézményi felépítése teljes mértékben hatékonyá váljon<sup>20</sup>. A 2019. évi CAFS cselekvési terve az Európai Ügyészség létrehozásának a Bizottság szervezeti egységeire gyakorolt hatásait is tükrözi<sup>21</sup>.

## 2.5. A 2019. évi CAFS hatálya

A 2019. évi CAFS az EU pénzügyi érdekeinek csalástól, korrupciótól és más szándékos szabálytalanságoktól való védelmére, továbbá az EU intézményein és szervein belüli súlyos jogsértések kockázatára összpontosít. Ezek a területek a csalás elleni küzdelem terén is központi jelentőségűek a jogalkotó számára<sup>22</sup>. Ennek eredményeként az új CAFS a következőkre terjed ki:

- Csalás – ideértve a héacsalást is –, korrupció és az EU pénzügyi érdekeit sértő hűtlen kezelés, ahogyan azt a PIF-irányelv 3. és 4. cikke meghatározza;
- Az Unió pénzügyi érdekeit sértő más bűncselekmények, pl. a közbeszerzési eljárásokkal való visszaéléssel összefüggő bűncselekmények, amennyiben azok kihatnak az uniós költségvetésre;
- A 2988/95/EK, Euratom rendelet<sup>23</sup> 1. cikkének (2) bekezdésében meghatározott szabálytalanságok (amennyiben szándékosak<sup>24</sup>, de nem tartoznak a fent említett bűncselekmények körébe);
- Az uniós intézmények és szervek személyzete által elkövetett súlyos szakmai kötelességszegések, az OLAF-rendelet 1. cikkének (4) bekezdésében és az 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat<sup>25</sup> 2. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglaltak szerint.

Amikor a 2019. évi CAFS „csalásra” hivatkozik, ezt a szót gyűjtőfogalomként használja fel a különböző típusú büntetőjogi és nem büntetőjogi jellegű jogsértések vonatkozásában, ahogy azt fentebb kifejtettük. A csaláskockázat-értékelés<sup>26</sup> ismerteti a további részleteket és a kontextust.

---

való együttműködés és az OLAF vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról, COM (2018) 338.

<sup>20</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása (2018. május 3.) az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről – a csalás elleni küzdelemről szóló 2016. évi éves jelentésről (hivatkozás az 10. lábjegyzetben), ahogyan azt a (11) bekezdésben is kiemeltük.

<sup>21</sup> A Bizottság 2019. évi csalás elleni stratégiája csatolt cselekvési tervének B.I. szakasza, SWD (2019) 170.

<sup>22</sup> Lásd az OLAF-rendelet 1. cikkének (1) és (4) bekezdését (hivatkozás a 2. lábjegyzetben).

<sup>23</sup> A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (HL L 312., 1995.12.23., 1. o.).

<sup>24</sup> Valamennyi szabálytalanság már az OLAF-rendelet hatálya alá tartozik, de az új CAFS a szándékos jogsértésre összpontosít.

<sup>25</sup> A Bizottság 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozata (1999. április 28.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról (HL L 136., 1999.5.31., 20. o.), módosítva.

<sup>26</sup> SWD (2019) 170, 6. o.

Ahol ez a közlemény és az azt kísérő szolgálati munkadokumentumok az uniós költségvetés védelmére utalnak, az általános költségvetés jogi keretén kívül eső uniós pénzügyi érdekek – így például az Európai Fejlesztési Alap<sup>27</sup> – védelmét is értelemszerűen magában foglalják.

---

<sup>27</sup> Lásd további hivatkozásokkal együtt: a Tanács (EU) 2018/1877 rendelete (2018. november 26.) a 11. Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról és az (EU) 2015/323 rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 307., 2018.12.3., 1. o.).

### 3. Csalásra vonatkozó kockázatértékelés<sup>28</sup>

Szoros konzultációt folytatva valamennyi bizottsági szolgálattal és végrehajtó ügynökséggel, minőségi csaláskockázat-értékelésre került sor, amely a Bizottság belső kontrollrendszereiben jelentkező csalás iránti sebezhetőségre összpontosított, és két javításra szoruló területet nevezett meg:

- A csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a csaláskockázat-kezelés javítása érdekében a Bizottságnak átfogóbb központi elemző képességre van szüksége ahhoz, hogy átvilágíthassa a csalási mintázatokat, a csalók profiljaira és az EU belső kontrollrendszereinek sebezhetőségére vonatkozó adatokat. A Bizottság elemző képességeinek jelentős fokozása révén támogatást és tanácsadást lehetne biztosítani a pénzügyi szereplők, az ellenőrök és nyomozók számára a csalás megelőzése és leküzdése terén, ami segítené a Bizottságot a következők terén: i. tényeken és bizonyítékokon alapuló csalás elleni szakpolitikák kidolgozása; ii. kontrollmechanizmusainak és -erőforrásainak a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben történő használata; valamint iii. a csalások felderítésének lehetővé tétele.
- A Bizottság decentralizált pénzügyi irányítási modelljével összhangban a csaláskockázat-értékelést és -kezelést megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők végzik<sup>29</sup>, azaz e feladatok a bizottsági szolgálatok és a végrehajtó ügynökségek elsődleges felelősségi körébe tartoznak. E modell fő előnye annak a lehetősége, hogy a csalás elleni stratégiákat az adott, érintett szervezeti egység szakpolitikai területéhez vagy területeihez lehet igazítani. Ugyanakkor a következetesség biztosítása, valamint a hatékonyság és eredményesség optimalizálása érdekében a csalási kockázatok decentralizált értékelését és kezelését egy erősebb központi ellenőrző rendszer segítségével koordinálni és ellenőrizni kell.

A rendszerszintű sebezhetőségek mellett a csalásra vonatkozó kockázatértékelés csalási mintázatokat is elemzett. A hamis nyilatkozatok és/vagy hamisított igazoló dokumentumok révén elért költség-túlszámlázás az egyik leggyakoribb felderített csalási mintázat. Ez a csalási kockázattípus várhatóan veszít majd jelentőségéből az új költségvetési rendelet és a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret ágazatspecifikus programjainak köszönhetően, amelyek célja a költségekhez nem kapcsolódó vagy egyszerűsített költségelszámolási módszereken nem alapuló uniós finanszírozás arányának növelése, amely a tapasztalatok szerint csalási kísérleteknek kevésbé kitétt<sup>30</sup>. Az ilyen típusú – a finanszírozási intézkedés eredményeinek igazolásával összekötött – finanszírozási típusok jelentette potenciális új kockázatokot szükség szerint ellenőrzik és enyhítik majd. A 2019. évi CAFS akcióterve ezért az ellenőrzési stratégiák optimalizálására szólít fel<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> A csalásra vonatkozó kockázatértékelést a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD (2019) 171) részletezi.

<sup>29</sup> A költségvetési rendelet 74. cikke (2) bekezdésének második mondata alapján.

<sup>30</sup> Az Európai Számvevőszéknek a 2016. évi pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról szóló éves jelentése, az intézmények válaszaival együtt (HL C 322., 2017.9.28., 1. o. 1.10/11. pont).

<sup>31</sup> A Bizottság 2019. évi csalás elleni stratégiája csatolt cselekvési tervének 27. intézkedése (SWD (2019) 170).

A tradicionális saját források (a továbbiakban: TOR) terén a – csempészet, hamis nyilatkozatok vagy alulértékelés révén elkövetett – vámügyi csalások jelentős kárt okoznak az uniós költségvetésben. 2016-ban a TOR terén a 0,33 %-os csalásfelderítési arány meghaladta a költségvetés kiadási oldalán a 0,21 %-os csalásfelderítési arányt<sup>32</sup>. Bár ez a „rés” csökkent<sup>33</sup>, ez a tendencia 2017-ben is folytatódott (0,3 % a 0,29 %-kal szemben). A héa területén a becslések szerint a határon átnyúló csalások – például a „csalárd kereskedő” vagy körhinta csalások<sup>34</sup> – évente mintegy 50 milliárd EUR kárt okoznak a költségvetésnek<sup>35</sup>. Ennek legnagyobb részét azonban a tagállamok állják.

A bevételi csalásoknál a szervezett bűnözői csoportok által okozott károk igen jelentősek<sup>36</sup>, bár az ilyen bűnözői csoportok a közbeszerzések és a támogatások terén elkövetett csalásokban<sup>37</sup> is aktívan közreműködnek. Az EU szakpolitikai ciklussal rendelkezik a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözés kezelésére, amely az uniós intézmények és ügynökségek, valamint a tagállamok közötti koordinációt is magában foglalja<sup>38</sup>. A 2018–2021 közötti időszakra vonatkozó, ilyen típusú bűncselekményekre meghatározott szakpolitikai prioritások közül több is a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos<sup>39</sup>. A cigarettacsempészet és a dohánytermékek tiltott kereskedelmének egyéb formái elleni küzdelemre vonatkozó uniós stratégia<sup>40</sup> – amelynek cselekvési tervét a közelmúltban frissítették<sup>41</sup> – szintén erőteljesen összpontosít a szervezett bűnözés elleni küzdelemre.

---

<sup>32</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem, 2016. évi éves jelentés (COM (2017) 383 final, 15. o.). A csalásfelderítési arány a felderített csalások pénzügyi hatásának a teljes bevételi vagy kiadási oldalhoz viszonyított arányát méri: meghatározzák azt a költségvetés egészére nézve és adott ágazatokra is.

<sup>33</sup> Az egyesült királysági alulértékelési ügy nélkül; az ügyet a 2017. évi OLAF-jelentés ismerteti, 26–27. o. [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf).

<sup>34</sup> Részletesen az Europol által kidolgozott, a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség európai uniós értékelésében (SOCTA), 2017, 44. o.: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

<sup>35</sup> A Bizottság közleménye (2016. április 7.) az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak egy, a héára vonatkozó cselekvési tervről. Úton egy egységes uniós héaövezet felé – új döntések szükségeltetnek (COM(2016) 148 final, 3. o.).

<sup>36</sup> 2016. évi OLAF-jelentés, 19. o.: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf)

<sup>37</sup> 2017. évi OLAF-jelentés, 22–23. o.: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf)

Europol, 2017. évi SOCTA (hivatkozás a 34. lábjegyzetben), 45. o.

<sup>38</sup> A Tanács Főtitkárságának „A szervezett és súlyos nemzetközi bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus” című kiadványa: <http://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>

<sup>39</sup> A Tanács következtetései (2017. május 18.) a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, a 2018 és 2021 közötti időszakra szóló uniós prioritások meghatározásáról, 9450/17. tanácsi dokumentum:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/hu/pdf>

A csalással kapcsolatos (nem kizárólag az uniós költségvetést sértő csalásokra korlátozott) prioritások a kiberbűnözésre, a jövedéki adóval kapcsolatos csalásra és héacsalásra, a pénzmosásra és a vagyonvisszaszerzésre, valamint az okmányokkal való visszaélésekre vonatkoznak.

<sup>40</sup> A Bizottság közleménye (2013. június 6.) az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Határozottabb fellépés a cigarettacsempészet és a dohánytermékek illegális kereskedelmének egyéb formái ellen – Átfogó uniós stratégia (COM (2013) 324 final).

<sup>41</sup> A Bizottság közleménye (2018. december 7.) az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelmet célzó második cselekvési terv (2018–2022) (COM (2018) 846 final).

## A CAFS értékelése és a csalásra vonatkozó kockázatértékelés – a Bizottság csaláskockázat-kezelésének erősségei és gyengeségei

### Erősségek:

- intézményi csalás elleni stratégia, amely koherens, átívelő alapelveket rögzít;
- szolgálati szinten kidolgozott csalás elleni stratégiák, irányítási tervek és jelentéstétel, a csalásmegelőzés és -felderítés beágyazása a belső ellenőrzésbe;
- támogatás az OLAF-tól és más „központi szolgálatoktól”, valamint a bevált gyakorlatok cseréje az együttműködési fórumokon.

### Gyengeségek:

- hiányosságok az IT által támogatott adatgyűjtés és a csalással kapcsolatos adatok stratégiai elemzése terén;
- a csalás elleni küzdelem sikerességének jobb mérhetőségét elősegítő releváns és megbízható mutatók hiánya;
- a központi koordináció és felügyelet hatékonysága még további javításra szorul.

## 4. Alapelvek és prioritások

### 4.1. A 2011. évi CAFS és a 2019. évi CAFS alapelvei

A 2011. évi CAFS<sup>42</sup> átfogó célja még mindig teljes mértékben releváns. Ezeket az új CAFS megismétli, és az uniós csalás elleni fellépéshez szükséges átfogó megközelítésre helyezi a hangsúlyt. Ez az átfogó megközelítés a teljes csalás elleni ciklust lefedi, és a következőket foglalja magában: i. a csalásmegelőzés és -felderítés, valamint a csalás vizsgálati feltételeinek javítása; valamint ii. a megfelelő jóvátétel és visszatartó erő biztosítása arányos és visszatartó erejű szankciókkal. A bizottsági szolgálatok és a végrehajtó ügynökségek számára a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos irányadó alapelvek és célkitűzések továbbra is érvényesek<sup>43</sup>.

A Bizottság a 2019. évi CAFS további alapelveként<sup>44</sup> kötelezettséget vállal az Unió csalás elleni küzdelméről szóló hatékony belső és külső kommunikáció folytatására. Míg a belső kommunikáció fontos szerepet játszik az intézmény csalás elleni fellépésének irányításában és támogatásában, a külső kommunikáció az EU jó hírnevét védi, és megnyugtatja a nyilvánosságot az uniós műveletek feddhetetlenségével és hatékony és eredményes

<sup>42</sup> Hivatkozás a 12. lábjegyzetben, lásd: a 2011. évi csalás elleni stratégia 3. o.

<sup>43</sup> Lásd: a 2011. évi CAFS 6–9. o., hivatkozás a 12. lábjegyzetben.

<sup>44</sup> Az átdolgozott bizottsági belső ellenőrzési keretrendszer 14/15. alapelveiből levezetve (C (2017) 2373 final).

pénzgazdálkodásával kapcsolatban. Az EU csalás elleni küzdelemről nyújtott tájékoztatása továbbá visszatarthatja a potenciális csalókat is.

**Csalás elleni küzdelem:  
Irányadó alapelvek és célérték standardok**

- **a csalással szembeni zéró tolerancia;**
- **a csalás elleni küzdelem a belső ellenőrzés szerves részeként zajlik;**
- **a kontrollok költséghatékonysága;**
- **az uniós személyzet feddhetetlensége és kompetenciája;**
- **az uniós pénzeszközök felhasználásának átláthatósága;**
- **csalásmegelőzés, különösen a kiadási programok csalásbiztossá tétele révén;**
- **hatékony vizsgálati kapacitás és az információk kellő időben történő cseréje;**
- **gyors korrekció (beleértve a csalásból származó pénzeszközök visszanyerését és az igazságügyi/igazgatási szankciókat);**
- **megfelelő együttműködés a belső és külső szereplők között, különösen az EU és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint az összes érintett uniós intézmény szervezeti egységei és szervei között;**
- **hatékony belső és külső kommunikáció a csalás elleni küzdelemről.**

Az első és a harmadik alapelv közötti esetleges összeütközések feloldását két kulcsfontosságú tényező segítheti:

- A jó hírnév szempontjának teljes körű figyelembevétele elengedhetetlen a csalás elleni ellenőrzésekre vonatkozó költséghatékonysági követelmény alkalmazásakor, különösen belső csalás esetében.
- A csalást nem lehet teljes mértékben megelőzni, de amint arra utaló jelek merülnek fel, hogy csalás történt, a gyors fellépés alapvető fontosságú: az

#### **4.2. Az új CAFS prioritásai**

A csaláskockázat-értékelés alapján és figyelembe véve a Számvevőszék fent említett különjelentésének ajánlásait<sup>45</sup>, a Bizottság két kiemelt célkitűzést határozott meg, i. az

<sup>45</sup> Hivatkozás: a fenti 2.1. szakaszban és a 11. lábjegyzetben.

adatgyűjtéssel és -elemzéssel, valamint ii. a koordinációval, együttműködéssel és folyamatokkal kapcsolatosan.

#### **4.2.1. 1. sz. célkitűzés: adatgyűjtés és -elemzés**

##### **A csalási mintázatok, a csaló-profilok és az uniós költségvetést hátrányosan érintő csalásokkal kapcsolatos rendszerszintű sebezhetőségek jobb megértése**

Az adatgyűjtés és -elemzés elősegíti a pénzügyi szereplők, ellenőrök és vizsgálók/nyomozók munkáját, és hozzájárul az EU csalás elleni küzdelméhez a következők révén:

- megfigyelés alatt tartja a „csalási (csalás elleni) terepet” az EU-ban és azon túl, betekintést nyújt az új csalási mintázatokba, továbbá innovatív módokat biztosít a csalás elleni küzdelemhez;
- gyűjti és elemzi a csalás megállapított eseteivel és a csalás gyanújával kapcsolatos adatokat, elmélyíti a sebezhetőségekkel, csalási mintázatokkal és a csalók profiljaival kapcsolatos ismereteket, továbbá elősegíti az ellenőrzési mechanizmusok és erőforrások beindítását vagy kiigazítását a lehető leghatékonyabb és legeredményesebb módon; valamint
- a jövőben előforduló csalások felderítése és megelőzése érdekében kockázati profilokra és csalási mutatókra vonatkozó adatokat kezel.

A költségvetés kiadási oldalával kapcsolatosan a Bizottság már két, a csalás elleni küzdelem szempontjából döntő fontosságú adatbázist tart fenn:

- a korai felismerési és kizárási rendszert (EDES), amely nyilván tartja a nem megbízható vállalkozásokra a közvetett és közvetlen irányítás keretében kirótt közigazgatási szankciókat, és figyelmeztet az egyes jogalanyok jelentette potenciális kockázatokra; valamint
- az OLAF által kezelt szabálytalanságkezelő rendszer (IMS), amelyen keresztül a tagállamok jelenthetik az uniós pénzeszközök megosztott irányítása során felderített szabálytalanságokat (ideértve a csalást is).

A cselekvési tervben részletezett számos intézkedés közül az adatok teljességének és minőségének jobb ellenőrzése, valamint az IMS mint elemzési eszköz továbbfejlesztése növelni fogja az IMS hozzáadott értékét mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok számára. A Bizottság elkötelezett a lekért adatok minőségének és teljességének, valamint a felderített csalások természetének vagy módszereinek elemzésének javítása mellett:

- egyrészt általános jelleggel (az IMS adatok elemzésének folyamatos fejlesztése, valamint a rendelkezésre álló más adatok felhasználása révén), és
- másrészt a konkrét ágazatok és/vagy tagállamok tekintetében (sokkal szélesebb körű, de irányítottabb adatgyűjtésen és a releváns érdekelt felekkel folytatott intenzív együttműködésen alapuló több mélyrehatóbb elemzés révén).

E téren a Bizottság elkötelezett az iránt, hogy bővítse a csalásellenes kerettel kapcsolatos konkrét és összehasonlítható ismereteket a különböző tagállamokban, amely a felderítésre vonatkozó adatok értelmezésének hátterét biztosítja. Végző soron e megerősített elemzés



célja a megelőzés (pl. a családi mintázatokra és a rendszerszintű sebezhetőségekre vonatkozó olyan jobb adatokkal, amelyek alapján intézkedéseket lehet hozni), a felderítés (pl. adott ágazatra vagy régiókra szabott kockázati mutatók kidolgozásával) és a vizsgálatok (pl. a csalárd tevékenységekkel kapcsolatos ismeretek bővítésével) javítása.

Egy új információszerezési keresőfunkció végez majd becsatornázást az általános folyamatba azáltal, hogy proaktív módon felderíti a családi (csalás elleni) terepet az ágazatokon átnyúló vagy ágazatspecifikus családi kockázatok felmerülése során. A Bizottság szándékában áll különösen a kockázatértékelő eszközök átfogóbb használata<sup>46</sup> a közvetlen irányítás terén, valamint ezek használatának jobb kiaknázása és előmozdítása a közvetlen és megosztott irányításban.

A bevételi oldalon a tradicionális saját források területén a Bizottság a tagállamok által jelentett szabálytalanságokra az OWNRES adatbázist tartja fenn. A Bizottság Csalás Elleni Információs Rendszere (AFIS) platformot biztosít a tagállamok illetékes hatóságaival való biztonságos kapcsolattartásra, és lehetővé teszi a hatékony transznacionális együttműködést a vámügyi csalások terén. Ezen túlmenően a Bizottság számos eszközt fejlesztett ki a gyanús tevékenységek nyomon követésére és azonosítására<sup>47</sup>. Ez a munka a tagállamokkal közösen zajlik. A Bizottság tovább fogja bővíteni az elemzési kapacitásait e téren. A cél a tudás, bevált gyakorlatok és az adatelemzés során levont tanulságok kutatása, támogatása és ezek megosztásának megkönnyítése a csalás elleni küzdelemmel foglalkozó vámtisztviselők számára. A végső cél egy szakértői közösség létrehozása ezen a területen, az összes szereplő közötti együttműködés javítása és valódi uniós hozzáadott érték létrehozása.

Az adatok fokozott rendelkezésre állása, továbbá az elemzőtechnikák és IT eszközök folyamatos finomítása javíthatja az OLAF vizsgálati érdeklődésére számot tartó információk minőségét és mennyiségét is. Végső soron azt eredményezheti, hogy közép- és hosszú távon több és célzottabb vizsgálat indulhat.

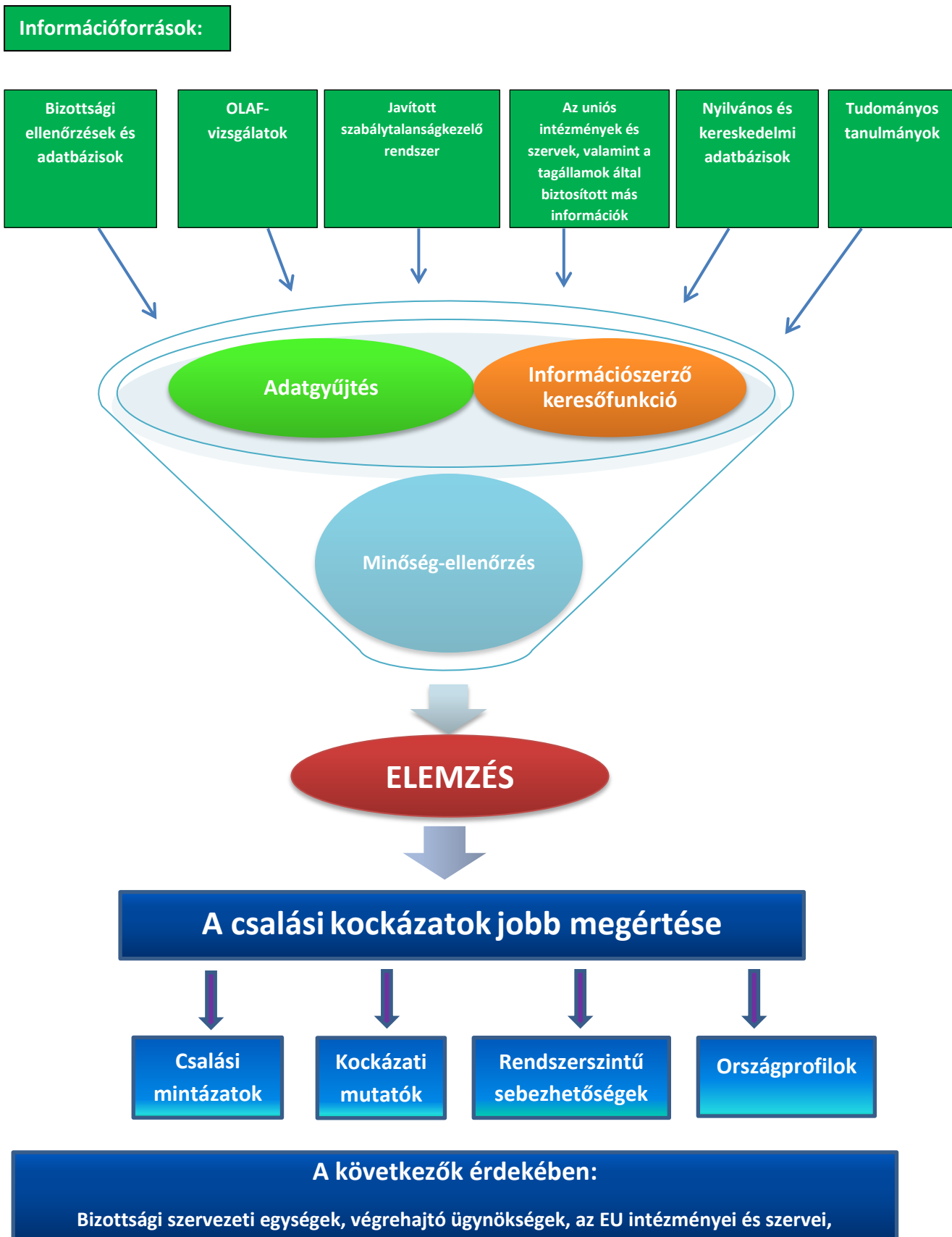
Természetesen minden adatgyűjtés és -kezelés tiszteletben fogja tartani az adatvédelmi jogszabályokat és az egyéb vonatkozó rendelkezéseket.

---

<sup>46</sup> A kockázatértékelő eszközök előre meghatározott kockázati mutatók alapján kezelik és elemzik a kedvezményezettekre és a vállalkozókra vonatkozó adatokat annak érdekében, hogy azonosítsák a kockázatnak leginkább kitett projekteket. A legkiemelkedőbb példák erre a „kutatói család” szolgálataira kidolgozott „DAISY” (korábbi változatában „PLUTO”), és az ARACHNE, amelyet a tagállamok egyre gyakrabban használnak az európai strukturális és beruházási alapok irányításánál.

<sup>47</sup> Az automatizált ellenőrző eszköz (AMT) a kereskedelmi áramlatokat ellenőrzi, és azonosítja a termékek mennyiségében vagy átlagárában bekövetkező gyanús változásokat, így lehetővé teszi az alulértékeléses és más típusú vámcsalási ügyek (pl. dömpingellenes vámok elkerülése vagy az áruk hamis megnevezése) felderítését. A Contraffice lehetővé teszi a hamis származási nyilatkozatok felderítését azáltal, hogy a konténerek fizikai mozgására vonatkozó információkat összeveti a vám-árnyilatkozatokban szereplő információkkal.

## A csalással kapcsolatos adatok gyűjtése és elemzése



#### 4.2.2. 2. sz. célkitűzés: koordináció, együttműködés és folyamatok

##### **A csalás elleni küzdelem terén a koordináció, az együttműködés és a munkafolyamatok optimalizálása, különösen a bizottsági szolgálatok és végrehajtó ügynökségek között**

2000-ben megvalósított adminisztratív reformját<sup>48</sup> követően a Bizottság a pénzügyi irányítás decentralizált modelljét követte, amely a különböző szervezeti egységek vezetőit teszi felelőssé, és lehetőséget nyújt a Bizottság számára, hogy a csalásellenes ellenőrzéseket a különböző szakpolitikai területekhez és műveletekhez igazítsa, így növelve azok hatékonyságát és eredményességét. Ezért a jelenlegi jogi keret<sup>49</sup> a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők számára biztosítja a belső ellenőrzés felelősségét, amely magában foglalja a csalás és egyéb szabálytalanságok megelőzését, felderítését, korrekcióját és nyomon követését, míg az OLAF a csalás megelőzését és leküzdését célzó módszerek kidolgozásához nyújt segítséget.

A 2011. évi csalás elleni stratégia értelmében a Bizottság szervezeti egységei és végrehajtó ügynökségei csalás elleni stratégiákat fogadtak el saját felelősségi területükön. E stratégiák ágazati csalásra vonatkozó kockázatelemzéseken alapulnak, és a kockázatoknak kitett területeken a költséghatékony csalásellenes ellenőrzésekre összpontosítanak. Az OLAF módszertani iránymutatást biztosít, továbbá megkeresésre egyedi tanácsokat nyújt a szolgálatok csalás elleni stratégiáihoz, amelyek beágyazódnak a Bizottság belső kontrollrendszerébe, valamint éves stratégiai tervezési és programozási ciklusába. E kontextusban az OLAF rendszeresen felülvizsgálja a Bizottság szervezeti egységei irányítási terveinek és éves tevékenységi jelentéseinek csalásellenes vonatkozásait. Ezen túlmenően az OLAF elnökletével működő Csalásmegelőzési és -felderítési Hálózat (FPDNet) fórumot biztosít az információcseréhez a Bizottság és végrehajtó ügynökségei csalás elleni levelezői számára.

E jelentős bizottsági szintű támogatás ellenére az OLAF támogató szerepe tanácsadói szinten marad, ami azt jelenti, hogy a szervezeti egység-szintű megközelítések alkalmazási köre és célkitűzései eltérőek lehetnek. Ezért intézményi szempontból meg kell erősíteni az ellenőrzést annak biztosítása érdekében, hogy a Bizottság csalás elleni politikai egységek legyenek és azokat erős elemzés támassza alá, s így a szakpolitikák a csalás elleni küzdelem élvonalába kerüljenek. E célból az OLAF fejleszteni kell támogatását annak érdekében, hogy olyan rugalmas intézményi ellenőrzést nyújtson a csaláskockázat-kezeléshez, amely tiszteletben tartja a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők felelősségét, de szükség

<sup>48</sup> A Bizottság reformja, Fehér könyv, I. rész, COM (2000) 200 végleges/2, V. szakasz.

<sup>49</sup> A költségvetési rendelet 36. cikkének (1) bekezdése értelmében a költségvetést a hatékony és eredményes belső ellenőrzéssel összhangban kell végrehajtani. A belső ellenőrzésnek a költségvetési rendelet 36. cikke (2) bekezdésének d) pontjában meghatározott egyik célkitűzése a csalás és a szabálytalanságok megelőzése, felderítése, korrekciója és nyomon követése. A költségvetési rendelet 74. cikkének (2) bekezdése a belső ellenőrzésért és kockázatértékelésért való felelősséget a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőre helyezi. Az OLAF hozzájárul az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás megelőzésére az ellene való küzdelemre szolgáló módszerek kidolgozásához és kidolgozásához, az OLAF-rendelet 1. cikke (2) bekezdésének második mondata értelmében.

esetén megkérdőjelezheti értékeléseiket és vezetési megközelítéseiket. A gyakorlatban ez a fogalom a következőket foglalja magában:

- Ahol lehetséges, a bizottsági szolgálatok és végrehajtó ügynökségek hasonló profilú csalás elleni stratégiáit egy közös csalás elleni stratégiában kell egyesíteni. Az európai strukturális és beruházási alapokért felelős szervezeti egységek által a kutatás finanszírozás és külső segély terén mutatott példák hasznosnak bizonyultak az e területeken fennálló csalás elleni politikák észszerűsítésénél. Más szolgálati szintű csalás elleni stratégiákat frissíteni kell, hogy azok tükrözzék az e közleményben meghatározott megközelítést.
- Az elemzendő szükségletek fényében az FPDNet-en belül alcsoportokat kell felállítani, amelyek a hasonló profillal rendelkező szervezeti egységeket egyesítik. Az OLAF-ot és a DG BUDG-ot be kell vonni ezekbe az alcsoportokba, hogy előmozdítsák a bevált gyakorlatok cseréjét és megkönnyítsék a csalás elleni stratégiák kölcsönös felülvizsgálatát. Az első ilyen alcsoport 2017-ben jött létre a tradicionális saját források területén.
- A csalás elleni stratégiák és azok frissítései tervezetének kötelező felülvizsgálata az OLAF által<sup>50</sup>: Az OLAF rendszeresen tanácsot fog adni a csalás elleni stratégiák megtervezéséhez, amely szükség esetén ajánlásokat is megfogalmazhat.
- Annak a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőnek, aki nem kíván ilyen ajánlásokat követni, e döntését írásban kell indokolnia. Bármilyen, az OLAF és az érintett szervezeti egység között kétoldalúan nem rendezhető kérdés megvitatható lehet az FPDNet releváns alcsoportjában és/vagy más megfelelő formátumban, a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő végső felelősségének sérelme nélkül.
- A bizottsági szolgálatok és végrehajtó ügynökségek részletes éves jelentései, valamint a velük folytatott rendszeres eszmecsere alapján az OLAF-nak nyomon kell követnie a szolgálati szintű csalás elleni stratégiák végrehajtását, és szükség esetén ajánlásokat kell kiadnia ezekre nézve. Az ilyen ajánlásokat az előző pontban meghatározottak szerint kell követni. Ugyanakkor az OLAF felülvizsgálati és ellenőrző szerepe nem foglal magában csalásellenes ellenőrzéseket. A csalásellenes területen végzett ellenőrzések a jogi keretnek (pl. a költségvetési rendeletnek) megfelelően, saját módszertanaik és kockázatértékelési megközelítései alapján továbbra is a Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatának (IAS) és az Európai Számvevőszéknek a hatáskörébe tartoznak.

A Bizottság szolgálati szintű csalás elleni stratégiáiról szóló OLAF-ajánlások, valamint a 2019. évi csalás elleni stratégia cselekvési terve végrehajtásának nyomon követése éves megvitatására és értékelésére a Bizottság FPDNet-jének erre szánt találkozásán kell sort keríteni, igazgatói szinten.

A Bizottság csalásellenes tevékenységének másik fontos szempontja az OLAF-vizsgálatok eredményeként kibocsátott OLAF-ajánlások nyomon követése a Bizottság és végrehajtó

---

<sup>50</sup> Ideértve a szervezeti egység azon szándékát is, hogy az utolsó frissítéstől számított 3 év elteltével egy meglévő stratégiát ne akarjon frissíteni.

ügynökségei által. Az érintett engedélyezésre jogosult tisztviselőkkel való együttműködésben az OLAF javítani fogja az ajánlások nyomán követésének ellenőrzését, és a központi szolgálatok számára rendszeresen áttekintést fog nyújtani az ellenőrzések eredményeiről. Az OLAF pénzügyi és adminisztratív ajánlásainak nyomán követését az együttműködésről és az időben történő információcseréről szóló, a Bizottság és az OLAF között létrejött igazgatási megállapodásnak<sup>51</sup> megfelelően folytatott munkaszintű rendszeres vita is segíti, valamint az FPDNet keretében és a szervezeten irányító tanács által végzett rendszeres nyomon követés is előmozdítja.

Stratégiai szinten a szervezeten irányító tanács<sup>52</sup> – az OLAF, az FPDNet és a központi szolgálatok által végzendő előkészítő munka alapján – éves szinten megvitatta és felülvizsgálja majd a Bizottság csalás elleni politikáját. A szervezeten irányító tanács keretében szükség szerint további eseti megbeszélésekre is sor kerülhet. A vállalati csaláskockázatkezelés e stratégiai megközelítését – a szervezeten irányító tanács és az OLAF kulcsfontosságú szerepével – szintén tükrözi a Bizottság által 2018. november 21-én elfogadott „kormányzási csomag”, amely a Bizottságon belül a csalás ellen folytatott küzdelem vállalati szempontjai vonatkozásában stratégiai szerepet szán a szervezeten irányító tanácsnak<sup>53</sup>, az OLAF-ot pedig az európai csalás elleni politika megfogalmazása és kidolgozása terén vezető szolgálatnak jelöli ki<sup>54</sup>.

## 5. További célkitűzések

A melléklet részletezi a további célkitűzéseket, és azokat a cselekvési tervben kifejtett intézkedési pontok támasztják alá. E célkitűzések a következő területeket fedik le:

- feddhetetlenség és szabályszerűség;
- know-how és felszerelés;
- átláthatóság;
- jogi keret; valamint
- a bevételi csalások elleni küzdelem.

---

<sup>51</sup> A Bizottság közleménye (2018. november 21.) az Európai Bizottság és az Európai Csalás Elleni Hivatal közötti együttműködésről és az időben történő információcseréről szóló igazgatási megállapodás felülvizsgálatáról (C (2018) 7705 final).

<sup>52</sup> Az elnök irányítása mellett a szervezeten irányító tanács hozzájárul a Bizottság vállalatirányításához azáltal, hogy koordinációt, felügyeletet, tanácsot és stratégiai irányítást biztosít a vállalatirányítási kérdésekben. A főtitkár elnökle mellett a tanács egy asztalhoz ülteti a költségvetésért, az emberi erőforrásokért és biztonságért felelős főigazgatókat, valamint a Jogi Szolgálat főigazgatóját. Az elnöki kabinet költségvetésért és igazgatásért felelős tagja(i), valamint a Bizottság költségvetésért, emberi erőforrásokért és az adminisztrációért felelős tagjának (tagjainak) kabinetvezetője/kabinetvezetői megfigyelőként vesznek részt. Lásd „Az Európai Bizottság irányítása” című, 2018. november 21-i bizottsági közlemény 1.3. szakaszát, (C (2018) 7703 final), valamint a szervezeten irányító tanácsról szóló 2018. november 21-i bizottsági határozatot (C (2018) 7706 final).

<sup>53</sup> A C (2018) 7706 final bizottsági határozat 2. cikkének (1) bekezdése.

<sup>54</sup> A C (2018) 7703 final közlemény 3.7.2. szakasza (15. o.).

E célkitűzések a fenti 4.1. szakaszban meghatározott vezérelvekből, továbbá a bizottsági szolgálatok által végzett, (a vonatkozó bizottsági szolgálati munkadokumentumban kifejtett) csalásra vonatkozó kockázatértékelésből származnak. Például a Bizottság továbbra is ösztönözni fogja – és szükség szerint ellenőrzi – személyzete legmagasabb szintű feddhetetlenségét, ahogyan azt mindig tette, mert ez a csalás elleni küzdelem kérdésén túlmutató jelentőségű kérdés. Ami a bevételi csalás elleni küzdelem célkitűzését illeti, az azonosított kockázatok miatt ez a szempont nagyobb szerepet kap ebben a 2019. évi csalás elleni stratégiában, mint a 2011. évi csalás elleni stratégiában.

## 6. Ellenőrzés és jelentéstétel

A Bizottság csalás elleni küzdelme szilárdan beépült az éves stratégiai tervezési és programozási ciklusába<sup>55</sup>. Ezen túlmenően – amint azt már említettük – a Bizottság csalás elleni politikájának különböző szempontjainak megvitatására és értékelésére a Bizottság FPDNet-jének erre szánt éves találkozóján kell sort keríteni, igazgatói szinten. Ezeket legalább évente egyszer a Bizottság szervezetirányító tanácsában is megvitatják majd. E megbeszélések magukban foglalják majd a Bizottság szolgálati szintű csalás elleni stratégiáiról szóló OLAF-ajánlások, valamint a 2019. évi CAFS cselekvési terve végrehajtásának általános előrehaladásának nyomon követése rendszerszintű szempontjait is. Ez tovább növeli a Bizottság elszámoltathatóságát a csalások észlelése és felderítése terén végzett tevékenységei tekintetében.

Az „eredményközpontú uniós költségvetés” kezdeményezésével<sup>56</sup> a Bizottság elkötelezte magát a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret vonatkozásában a teljesítményközpontú politikák mellett, amelyeknek az adófizetők befektetésének maximális megtérülését kell eredményezniük. Az európai hozzáadott érték és teljesítmény egyben a Bizottság által a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret korszerűsítését alátámasztó alapelvek egyike is. Ez vonatkozik a csalás elleni politikákra is. Ezért e politikák hatékonyságát és eredményességét a megfelelő mutatók segítségével kell nyomon követni és lehetőség szerint az alapjaiknál támogatni; e mutatóknak tükrözniük kell az outputokat<sup>57</sup>, az

<sup>55</sup> A Bizottság szervezeti egységei és végrehajtó ügynökségei (a Bizottság küldetését lefedő és az elnök stratégiai célkitűzéseit tükröző) stratégiai tervek alapján, továbbá szolgálati szintű, csalás elleni stratégiákra építve az irányítási terveikben – éves (csalási kockázatokat magukban foglaló) kockázatértékelést követően – évente megtervezik csalás elleni fellépéseiket. A Bizottság szervezeti egységei éves tevékenységi jelentéseikben beszámolnak munkájukról, amely részletesen kifejti a csalások megelőzése és felderítése terén végzett tevékenységüket is. A szervezeti egységek éves jelentései alapján a Bizottság elfogadja az éves irányítási és teljesítményjelentését, amely a belső ellenőrzésről „köztük a csalás elleni stratégiákról – és az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló fejezeteket is tartalmaz.

<sup>56</sup> Lásd a eredményközpontú uniós költségvetés honlapját: [http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm); A Bizottság közleménye (2016. szeptember 14.) az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret felülvizsgálata – Eredményközpontú uniós költségvetés (COM(2016) 603 final).

<sup>57</sup> A teljesítménymutatók a beavatkozás konkrét eredményeihez kapcsolódnak, így például ilyen egy, a nyomonkövetési eredmények összegyűjtésére szolgáló új adatbázis vagy egy új európai szabvány stb., lásd a minőségi jogalkotásról szóló iránymutatás V. fejezete, 2.2. szakaszát, 48. o. (bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD (2017) 350).

eredményeket<sup>58</sup> és a hatásokat<sup>59</sup>. Mivel a Bizottság szolgálatai és végrehajtó ügynökségei a felelősök az e közleményt kísérő cselekvési tervben foglalt intézkedések végrehajtásáért, a Bizottság álláspontja szerint a teljesítménymutatókat szervezeti egység szintjén, az OLAF felügyelete mellett kell meghatározni. Az elsődleges célkitűzések tekintetében 2020-ig ki kell dolgozni a bizottsági szintű előzetes eredménymutatókat. A 2019. évi CAFS végrehajtása során ezen eredménymutatókat ki kell egészíteni, és a tényleges tapasztalatokkal és a további elemzések eredményeivel összhangban finomítani kell.

Akárcsak a 2011. évi CAFS esetében, a Bizottság rendszeresen jelentést tesz majd az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2019. évi CAFS végrehajtásáról, valamint (idővel) éves PIF-jelentéseiben a releváns mutatók kidolgozásáról, amely jelentések a nyilvánosság számára is elérhetőek lesznek.

A CAFS következő frissítése a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret felidős felülvizsgálatát követően várható. A cselekvési tervet időközben felülvizsgálják és szükség esetén módosítják.

---

<sup>58</sup> A teljesítmény/eredménymutatók a közvetlen címzettekre való konkrét hivatkozású beavatkozás közvetlen hatásaihoz igazodnak. Hivatkozásért lásd az előző lábjegyzetet.

<sup>59</sup> A hatásmutatók a beavatkozás tervezett eredményéhez kapcsolódnak a beavatkozás által közvetlenül érintett gazdaságon/társadalmon túlmutató szélesebb gazdaságra/társadalomra tett hatás tekintetében. Hivatkozásért lásd az 57. lábjegyzetet.