



**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ**  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (OLAF)

Διεύθυνση Δ: Πολιτική  
Μονάδα Δ.2: Πρόληψη, Αναφορά και Ανάλυση της Απάτης

Αριθ. αναφ. Ares(2016)6943965 - 13/12/2016

## Κατευθυντήριες γραμμές για τις εθνικές στρατηγικές καταπολέμησης της απάτης

Καταρτίστηκαν από ομάδα εργασίας εμπειρογνομόνων των κρατών μελών, υπό τη διεύθυνση και τον συντονισμό της μονάδας Πρόληψης, Αναφοράς και Ανάλυσης της Απάτης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

### ΑΠΟΠΟΙΗΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ:

*Το παρόν συνιστά έγγραφο εργασίας το οποίο συντάχθηκε από ομάδα εμπειρογνομόνων των κρατών μελών με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Στόχος του εγγράφου είναι να διευκολυνθεί η υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων και να ενθαρρυνθούν οι ορθές πρακτικές. **Δεν είναι νομικά δεσμευτικό για τα κράτη μέλη**, αλλά παρέχει γενικές κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις που αντικατοπτρίζουν βέλτιστες πρακτικές.*

*Οι παρούσες γενικές κατευθυντήριες γραμμές ισχύουν με την επιφύλαξη των εθνικών νομοθεσιών και θα πρέπει να ερμηνευθούν βάσει αυτών και ενδεχομένως να προσαρμοστούν ώστε να ληφθεί υπόψη το εθνικό νομικό πλαίσιο.*

*Το παρόν έγγραφο καθοδήγησης ισχύει με την επιφύλαξη της ερμηνείας του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου καθώς και των αποφάσεων της Επιτροπής.*

#### **ΣΗΜΕΙΩΣΗ**

**Το παρόν έγγραφο δεν είναι δεσμευτικό για τα κράτη μέλη, ούτε επιβάλλει νέους κανόνες ή υποχρεώσεις στις εθνικές αρχές. Αντικατοπτρίζει ορθές πρακτικές, έχει καθαρά ενδεικτικό χαρακτήρα και δεν πρέπει να χρησιμοποιηθεί ως νομική ή κανονιστική βάση για τη διενέργεια ελέγχου ή έρευνας.**

## Εισαγωγή

Το 2012, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) ανέπτυξε μια διαδικασία συνεργασίας με τα κράτη μέλη, με στόχο την ανταλλαγή εμπειριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Η διαδικασία αυτή οργανώνεται στο πλαίσιο της ομάδας καταπολέμησης της απάτης της COCOLAF<sup>1</sup> και διεξάγεται από ομάδα εργασίας αποτελούμενη από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και εκπροσώπους της OLAF και άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής. Η ομάδα εργασίας εστιάζει κάθε χρόνο σε ένα συγκεκριμένο θέμα, το οποίο επιλέγεται από τα κράτη μέλη, και σε αυτή τη βάση συντάσσει πρακτικά έγγραφα τα οποία μπορούν να χρησιμοποιούνται ως καθοδήγηση για την ενίσχυση των μέτρων/στρατηγικών των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης.

Το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο που εφαρμόζεται για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 έχει ενισχυθεί όσον αφορά την εκτίμηση του κινδύνου απάτης, την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης. Για την επιμερισμένη διαχείριση, οι τομεακοί κανονισμοί<sup>2</sup> υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να θέτουν σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους που έχουν προσδιοριστεί, και να προβαίνουν στις αναγκαίες ενέργειες για την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης και παρατυπιών, και για την επιβολή κυρώσεων με αποτελεσματικό τρόπο, καθώς και για την επιστροφή των παράτυπα καταβληθέντων ποσών στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ωστόσο, ενθαρρύνεται η υπέρβαση των άμεσων κανονιστικών απαιτήσεων και η ενσωμάτωση αυτών των μέτρων καταπολέμησης της απάτης σε μια εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης (στο εξής αναφερόμενη ως «ΕΣΚΑ» ή η «στρατηγική») με σκοπό να διασφαλιστεί η καλύτερη παρακολούθηση της καταπολέμησης της απάτης που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και των κρατών μελών και να εξασφαλιστούν ομοιόμορφες και αποτελεσματικές πρακτικές, ειδικότερα στις περιπτώσεις όπου οι οργανωτικές δομές είναι αποκεντρωμένες.

Τα τελευταία δύο έτη, η ομάδα πρόληψης της απάτης της COCOLAF επικεντρώθηκε σε διάφορες πτυχές του ζητήματος της ΕΣΚΑ. Πρώτον, η ομάδα εργασίας ανέπτυξε το 2014, ως πιλοτικό έργο, τις «Κατευθυντήριες γραμμές για τις εθνικές στρατηγικές καταπολέμησης της απάτης όσον αφορά τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)<sup>3</sup>. Σε αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές τέθηκαν οι βάσεις για την κατάρτιση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης, αλλά το πεδίο εφαρμογής τους περιοριζόταν στις δαπάνες στο πεδίο των ΕΔΕΤ. Το επόμενο έτος, συγκροτήθηκε νέα ομάδα εργασίας με στόχο την εξέταση της ΕΣΚΑ από πρακτική άποψη. Ως αποτέλεσμα, το 2015 εκδόθηκε το έγγραφο με τίτλο «Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy» (Πρακτικά στάδια για την κατάρτιση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης)<sup>4</sup> που συνοδεύεται από ένα πρακτικό εργαλείο με τη μορφή αρχείου xls το οποίο μπορεί να χρησιμοποιείται για τη διενέργεια της εκτίμησης της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά τα

<sup>1</sup> Συμβουλευτική επιτροπή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης

<sup>2</sup> Π.χ. κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, ειδικότερα άρθρο 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ).

<sup>3</sup> Αριθ. αναφ. Ares(2015)130814 - 13/1/2015

<sup>4</sup> Αριθ. αναφ. Ares(2015)5642419 - 7/12/2015

μέτρα που εφαρμόζονται επί του παρόντος, λαμβανομένων υπόψη και των τεσσάρων σταδίων του κύκλου καταπολέμησης της απάτης<sup>5</sup>.

Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν επικαιροποίηση των κατευθυντήριων γραμμών για τις ΕΣΚΑ που εκδόθηκαν το 2014. Στόχος της ομάδας εργασίας του 2016 ήταν η αναθεώρηση, καθώς και η διεύρυνση των προηγούμενων κατευθυντήριων γραμμών για τις ΕΣΚΑ, ώστε να αποτελέσουν ένα οριζόντιο έγγραφο που καλύπτει όλες τις δαπάνες στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης: τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), τα ταμεία στους τομείς της γεωργίας και των εσωτερικών υποθέσεων (AMIF/ISF), και το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD). Επιπλέον, οι κατευθυντήριες γραμμές εμπλουτίστηκαν με σειρά από συγκεκριμένα παραδείγματα πρακτικών που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη και που έχουν αποδειχθεί επιτυχημένες.

Ανεξάρτητα από το αν τα κράτη μέλη θα επιλέξουν τη δημιουργία τομεακών στρατηγικών καταπολέμησης της απάτης ή τη θέσπιση συνολικής εθνικής στρατηγικής που θα καλύπτει το σύνολο του προϋπολογισμού, οι εθνικές αρχές τους και οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων μπορούν να τύχουν συγκεκριμένης στήριξης από τις παρούσες κατευθυντήριες γραμμές κατά τη διαδικασία που αφορά την ΕΣΚΑ.

Το έγγραφο παρέχει στα κράτη μέλη:

- ✓ μια μέθοδο σταδιακής εκπόνησης της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης·
- ✓ συνιστώσες της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης και υπόδειγμα για τη δομή της·
- ✓ συγκεκριμένα παραδείγματα πρακτικών των κρατών μελών.

Ωστόσο, και στην προκειμένη περίπτωση, οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι δεσμευτικές. Επιπλέον, δεν υπάρχει ενιαία προσέγγιση για την κατάρτιση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης· εναπόκειται στα κράτη μέλη να προβούν σε εκτίμηση της κατάστασης που επικρατεί επί του παρόντος στη χώρα τους στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, να θέσουν τους δικούς τους στόχους και να καταρτίσουν σχέδιο δράσης ειδικά προσαρμοσμένο στις ανάγκες τους.

*Η OLAF επιθυμεί να ευχαριστήσει όλους τους εμπειρογνώμονες που συμμετείχαν στη σύνταξη αυτών των κατευθυντήριων γραμμών για τις προσπάθειες και τη συνεισφορά τους στις ομάδες εργασίας, καθώς και για την προσφορά των γνώσεων και της πείρας τους με σκοπό την παραγωγή του παρόντος πρακτικού οδηγού που θα συνδράμει τα κράτη μέλη στη δρομολόγηση της διαδικασίας για την ΕΣΚΑ.*

---

<sup>5</sup> Τα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης είναι τα ακόλουθα: 1-πρόληψη της απάτης, 2-εντοπισμός της απάτης, 3-έρευνα και δίωξη, και 4-ανάκτηση και κυρώσεις.

## Πίνακας περιεχομένων

Εισαγωγή .....	3
I. Αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ .....	7
1. Νομικό πλαίσιο.....	7
1.1. Δίκαιο της ΕΕ .....	7
1.2. Εθνικό δίκαιο .....	9
2. Οφέλη της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης.....	9
3. Βήματα για την εκπόνηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης.....	11
II. Καθορισμός της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης.....	14
1. Προκαταρκτικά βήματα.....	14
1.1. Ορισμός της υπηρεσίας ΕΣΚΑ.....	14
1.1.1. Η AFCOS ως υπηρεσία ΕΣΚΑ .....	14
1.2. Αρχές που πρέπει να συμμετέχουν στη διαδικασία ΕΣΚΑ.....	16
1.2.1. Συνεργασία σε εθνικό επίπεδο .....	16
1.2.2. Συνεργασία σε διεθνές επίπεδο.....	17
1.3. Χρονική περίοδος που καλύπτεται από τη στρατηγική .....	18
1.4. Πολιτική στήριξη για την ΕΣΚΑ .....	18
1.5. Επικοινωνία και ευαισθητοποίηση του κοινού .....	23
2. Προπαρασκευαστική φάση.....	25
2.1. Ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης .....	25
2.1.1. Πρόληψη της απάτης.....	27
2.1.1.1. Θωράκιση της νομοθεσίας έναντι της απάτης .....	28
2.1.2. Εντοπισμός της απάτης .....	30
2.1.3. Έρευνα και δίωξη.....	31
2.1.4. Ανάκτηση και κυρώσεις.....	32
2.2. Εκτίμηση του κινδύνου απάτης.....	32
2.2.1. Θεωρητικές βάσεις της εκτίμησης του κινδύνου απάτης .....	35
2.2.2. Μεθοδολογία για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης .....	37
2.2.2.1. Προσδιορισμός και διατύπωση των κινδύνων απάτης.....	37
2.2.2.2. Εκτίμηση και ιεράρχηση των κινδύνων που έχουν προσδιοριστεί.....	40
2.2.3. Προσδιορισμός και εκτίμηση του κινδύνου απάτης στην πράξη.....	43
2.2.3.1. Εκτίμηση του κινδύνου απάτης στον προϋπολογισμό της ΚΓΠ .....	44

2.2.4. Εργαλεία ΤΠ για τον προσδιορισμό κινδύνων .....	45
2.2.4.1. Σύστημα Διαχείρισης Παρατυπιών (ΣΔΠ) .....	46
1) Εργαλείο υποβολής αναφορών .....	46
2) Εργαλείο ανάλυσης.....	47
2.2.4.2. Εργαλείο βαθμολόγησης του κινδύνου ARACHNE.....	48
2.2.4.3. Εθνικές βάσεις δεδομένων για την καταπολέμηση της απάτης .....	48
1) Χαρακτηριστικά και δομή της εθνικής εφαρμογής ΤΠ για την καταπολέμηση της απάτης.....	49
2) Λειτουργικές δυνατότητες των βάσεων δεδομένων .....	50
A) Λειτουργίες ανάλυσης .....	50
B) Λειτουργίες πληροφοριών.....	52
2.2.5. Πηγές πληροφοριών για τον προσδιορισμό κινδύνων .....	53
3. Φάση εκπόνησης.....	55
3.1. Καθορισμός των στόχων .....	55
3.2. Καθορισμός των μέτρων .....	56
3.3. Καθορισμός των δεικτών επιδόσεων.....	59
4. Κατάρτιση του σχεδίου δράσης .....	63
4.1. Περιεχόμενο του σχεδίου δράσης .....	63
4.2. Περίοδος που καλύπτεται από το σχέδιο δράσης.....	64
4.3. Πιθανός ρόλος της AFCOS στον καθορισμό του σχεδίου δράσης .....	65
III. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της ΕΣΚΑ .....	66
1. Αξιολόγηση της στρατηγικής.....	66
2. Επικαιροποίηση της στρατηγικής .....	69
Παραρτήματα.....	71
Παράρτημα 1 – Διάγραμμα ροής της διαδικασίας για την ΕΣΚΑ .....	72
Παράρτημα 2 – Υπόδειγμα για τη δομή της ΕΣΚΑ .....	74
Παράρτημα 3 – Πιθανή δομή και περιεχόμενο του εγγράφου για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης .....	79
Παράρτημα 4 – Κίνδυνοι απάτης.....	80
Παράρτημα 5 – Κίνδυνοι που συνδέονται με τη λειτουργία της AFCOS.....	84
Παράρτημα 6 – Βασικά σημεία του εντύπου προειδοποίησης.....	87
Παράρτημα 7 – Μητρώο κινδύνων.....	88
Παράρτημα 8 – Βασικά σημεία της αρχικής δήλωσης πρόθεσης .....	90

Παράρτημα 9 – Υπόδειγμα για τον καθορισμό των στόχων .....	91
Παράρτημα 10 – Γλωσσάριο .....	92

## **I. Αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ**

### **1. Νομικό πλαίσιο**

#### **1.1. Δίκαιο της ΕΕ**

Σύμφωνα με τα άρθρα 310 και 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η Ένωση και τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων. Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της εν λόγω Συνθήκης, τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης κατά της απάτης. Για τον σκοπό αυτό, οργανώνουν, με τη στήριξη της Επιτροπής, στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων διοικητικών υπηρεσιών τους.

Στο άρθρο 317 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ορίζεται ότι η αρχή της χρηστής διαχείρισης πρέπει να εφαρμόζεται κατά τη χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ από τα κράτη μέλη σε συνεργασία με την Επιτροπή.

Στα άρθρα 30 έως 33 του δημοσιονομικού κανονισμού<sup>6</sup> που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης διασαφηνίζεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η εν λόγω αρχή συνδέεται με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και με την εφαρμογή αποτελεσματικού και αποδοτικού εσωτερικού ελέγχου.

Δυνάμει του άρθρου 59 παράγραφος 2 στοιχείο β) του δημοσιονομικού κανονισμού, τα κράτη μέλη έχουν την πρωταρχική ευθύνη, στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση περιπτώσεων παρατυπιών και απάτης. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να οικοδομήσουν ισχυρά συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να διασφαλίζουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, τη διαφάνεια και τη μη εφαρμογή διακρίσεων. Πρέπει επίσης να επιβάλλουν αποτελεσματικές, αποτρεπτικές και αναλογικές ποινές στους αποδέκτες, όπου αυτό προβλέπεται από τους ενωσιακούς ή τους εθνικούς κανόνες.

---

<sup>6</sup> Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου.



Στον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/1995 της 18ης Δεκεμβρίου 1995 προβλέπονται ο ορισμός της παρατυπίας και κοινές διατάξεις σχετικά με τα διοικητικά μέτρα και τις κυρώσεις που θα πρέπει να επιβάλλονται.

Ο κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2185/1996 της 11ης Νοεμβρίου 1996 αφορά τους ελέγχους και τις εξακριβώσεις που διεξάγει επιτοπίως η Επιτροπή στα κράτη μέλη. Περιέχει διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών.

Στην επονομαζόμενη «σύμβαση PIF» για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, της 26ης Ιουλίου 1995, παρέχεται ορισμός της απάτης.

Στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013 προβλέπονται οι κοινές διατάξεις για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Στο άρθρο 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) διασαφηνίζονται οι υποχρεώσεις των διαχειριστικών αρχών να θέτουν σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους εντοπισθέντες κινδύνους. Τα κριτήρια και οι διαδικασίες που καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013 εφαρμόζονται επίσης στους φορείς που ορίζονται από τα κράτη μέλη ως αρμόδιοι για τη διαχείριση και τον έλεγχο των ενεργειών που υποστηρίζονται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ) δυνάμει του άρθρου 21 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1309/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

Στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) και συγκεκριμένα του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων (ΕΓΓΤΕ) και του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), το άρθρο 58 παράγραφος 1 στοιχεία β) και γ) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής διευκρινίζει την υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίζουν «όλες τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις» και να «λαμβάνουν όλα τα άλλα μέτρα που είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και ιδίως για τα εξής: (...) β) την εξασφάλιση αποτελεσματικής πρόληψης της απάτης ιδίως όσον αφορά τους τομείς υψηλής επικινδυνότητας, που θα ενεργούν αποτρεπτικά, λαμβανομένου υπόψη του κόστους και των οφελών καθώς και της αναλογικότητας των μέτρων· γ) την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση παρατυπιών και περιπτώσεων απάτης: (...)».

Όσον αφορά το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD), στο άρθρο 28 στοιχείο η) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 223/2014 της 11ης Μαρτίου 2014 προβλέπεται ότι «[τ]α συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, σύμφωνα με» την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης όπως αναφέρεται στο άρθρο 30 του δημοσιονομικού κανονισμού, «εξασφαλίζουν τα ακόλουθα: (...) την πρόληψη, ανίχνευση και διόρθωση παρατυπιών, συμπεριλαμβανομένης της απάτης (...)».

Όσον αφορά το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF) και τα μέσα χρηματοδοτικής στήριξης που θεσπίζονται στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (ISF)<sup>7</sup>, το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014, της 16ης Απριλίου 2014, ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη παρέχουν αποτελεσματική προληπτική προστασία κατά της απάτης, ιδίως όσον αφορά τους τομείς υψηλότερου κινδύνου. Η εν λόγω προληπτική προστασία λειτουργεί αποτρεπτικά, όσον αφορά τα οφέλη καθώς και την αναλογικότητα των μέτρων».

Η εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να καλύπτει τόσο τις δαπάνες όσο και τα έσοδα. Πέραν των δαπανών, η στρατηγική θα μπορούσε να καλύπτει και την απάτη που αφορά τους παραδοσιακούς ιδίους πόρους –τελωνειακοί δασμοί και εισφορές– ή ακόμη και τον ΦΠΑ. Το Δικαστήριο της ΕΕ έχει αποφανθεί, με τη νομολογία του στις υποθέσεις C-539/09 *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας* (απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2011), C-617/10 *Hans Åkerberg Fransson* (απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013), και C-105/14 *Ivo Taricco και λοιποί* (απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2015), ότι ο ΦΠΑ αποτελεί μέρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ότι οι φορολογικές κυρώσεις και οι ποινικές διαδικασίες για φοροδιαφυγή, όπως αυτές που εφαρμόζονται στις περιπτώσεις στις οποίες τα παρεχόμενα σχετικά με τον ΦΠΑ στοιχεία ήταν ψευδή, συνιστούν εφαρμογή του άρθρου 2, του άρθρου 250 παράγραφος 1 και του άρθρου 273 της οδηγίας 2006/112 (πρώην άρθρα 2 και 22 της έκτης οδηγίας) και του άρθρου 325 της ΣΛΕΕ, και ότι, τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, οι υποχρεώσεις των κρατών μελών για την αποτελεσματική επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορούν και την απάτη στον τομέα του ΦΠΑ.

## 1.2. Εθνικό δίκαιο

Η εθνική νομοθεσία εφαρμόζεται στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων και των ποινικών διαδικασιών και ποινών. Σε ορισμένες χώρες, βάσει αυτής συγκροτούνται ειδικές υπηρεσίες ή ανατίθεται σε ήδη υπάρχουσες ειδικές υπηρεσίες η εντολή για τη διενέργεια ερευνών και/ή την άσκηση δίωξης σε υποθέσεις πιθανής απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ [π.χ. Τμήμα Καταπολέμησης της Απάτης της Ρουμανίας (DLAF)].

## 2. Οφέλη της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης

---

<sup>7</sup> Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 514/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, εφαρμόζεται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 513/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης των κρίσεων, και για την κατάργηση της απόφασης 2007/125/ΔΕΥ του Συμβουλίου και στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 515/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 574/2007/ΕΚ, στον πρώτο δυνάμει του άρθρου 1 και του άρθρου 2 στοιχείο α) δεύτερη περίπτωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014, και στον δεύτερο δυνάμει του άρθρου 1 και του άρθρου 2 στοιχείο α) τρίτη περίπτωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 514/2014 και του άρθρου 19 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 515/2014.

Ο βασικός στόχος της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης είναι να εξασφαλίζει την αποτελεσματική και αποδοτική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Η στρατηγική πρέπει να είναι ένα δυναμικό και ευέλικτο έγγραφο ώστε όταν σημειώνονται νέες εξελίξεις, αυτές να μπορούν να ενσωματώνονται στο σχέδιο δράσης ή στην ίδια τη στρατηγική. Από τη διαδικασία αυτή τα κράτη μέλη μπορούν να αποκομίσουν πολλά οφέλη.

Η εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης:

- ✓ εξασφαλίζει την αποτελεσματική και αποδοτική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ·
- ✓ δημιουργεί ένα σημείο σύνδεσης για συνεργασία μεταξύ του σκέλους του προϋπολογισμού που αφορά τις δαπάνες και του σκέλους που αφορά τα έσοδα·
- ✓ δημιουργεί ισχυρότερη θέση στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για πρόσθετη χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ·
- ✓ βελτιώνει την πρόληψη, τον εντοπισμό και την καταπολέμηση των παρατυπιών και της απάτης·
- ✓ επιτυγχάνει υψηλότερο βαθμό ανάκτησης των μη δεόντως δαπανηθέντων κονδυλίων από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης·
- ✓ δημιουργεί καλύτερο πλαίσιο εργασίας βάσει του οποίου τα όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία υλοποίησης και ελέγχου των ταμείων της ΕΕ θα μπορούσαν να συνεργαστούν· προσδιορίζει με μεγαλύτερη ακρίβεια τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων οργάνων·
- ✓ δημιουργεί και/ή αναπτύσσει νέες μεθόδους για την πρόληψη και την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης·
- ✓ συμβάλλει στην επιβολή αναλογικών και αποτρεπτικών ποινών σύμφωνα με το εφαρμοστέο δίκαιο·
- ✓ δημιουργεί ένα πλαίσιο με συστάσεις ή δράσεις για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας·
- ✓ ανταποκρίνεται στην ανάγκη για διαφάνεια κατά τη διαδικασία προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ·
- ✓ βελτιώνει την πρόσβαση του ευρέος κοινού σε πληροφορίες, δεδομένου ότι η ΕΣΚΑ αποτελεί δημόσιο έγγραφο·
- ✓ δημιουργεί μια βάση για τη νομική ανάπτυξη του εθνικού πλαισίου, την επικαιροποίηση και την ανανέωση των συμφωνιών συνεργασίας και του τρόπου λειτουργίας·
- ✓ διασφαλίζει τον αποτελεσματικό συντονισμό των νομοθετικών, διοικητικών και επιχειρησιακών δραστηριοτήτων των οργάνων·
- ✓ ενισχύει τη συνεργασία με την OLAF, καθώς και με τα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη της ΕΕ και άλλες χώρες.

Η εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης θα καταστήσει δυνατή τη διάρθρωση της προσπάθειας καταπολέμησης της απάτης που επηρεάζει τον προϋπολογισμό της ΕΕ και τους εθνικούς προϋπολογισμούς στο επίπεδο των κρατών μελών. Θα βοηθήσει:

- ✓ στον προσδιορισμό των στοιχείων που καθιστούν τα συστήματα τρωτά στην απάτη·
- ✓ στην εκτίμηση των βασικών κινδύνων απάτης·
- ✓ στον προσδιορισμό και στην εκτέλεση ενεργειών αντιμετώπισης·
- ✓ στην αξιολόγηση της προόδου που σημειώνεται·
- ✓ στην προσαρμογή των ενεργειών αντιμετώπισης ανάλογα με την εξέλιξη των τάσεων που παρατηρούνται όσον αφορά την απάτη και ανάλογα με τους διαθέσιμους πόρους·
- ✓ στη διασφάλιση της συμμετοχής όλων των σχετικών ενδιαφερόμενων μερών, ειδικότερα μέσω της ενίσχυσης συνεργατικών και συντονισμένων δράσεων.

Θα διασφαλίσει επίσης την εναρμόνιση των ενεργειών αντιμετώπισης των κινδύνων απάτης σε ολόκληρη τη χώρα, ειδικότερα στην περίπτωση αποκεντρωμένης δομής διαχείρισης.

### 3. Βήματα για την εκπόνηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης

Κατά γενικό κανόνα, η στρατηγική θα πρέπει να εξετάζει κάθε στάδιο του κύκλου καταπολέμησης της απάτης:

- ✓ Η **πρόληψη** θα πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα για τις αρχές διαχείρισης, πιστοποίησης και ελέγχου, με σκοπό τον μετριασμό των κινδύνων απάτης. Καθίσταται αποτελεσματικότερη μέσω της στενότερης συνεργασίας μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών και της συνολικής ενίσχυσης του συντονισμού των δράσεων.
- ✓ Ο **εντοπισμός** αποτελεί βασικό στάδιο το οποίο θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με τη δέουσα επιμέλεια και με τις κατάλληλες αντιδράσεις από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, τις διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων των αρχών γενικού ελέγχου, καθώς και από τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου.
- ✓ Οι **έρευνες και η άσκηση δίωξης** συνδέονται στενά μεταξύ τους. Για να εξασφαλιστεί η αποδοτικότητά τους, απαιτείται εξειδικευμένο προσωπικό, πλήρης συνεργασία των αρχών διαχείρισης και ελέγχου και αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των αρχών.
- ✓ Οι διαδικασίες της **ανάκτησης και της επιβολής κυρώσεων** θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές και να παρακολουθούνται στενά από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές και τις αρχές επιβολής του νόμου.

Τα βασικά βήματα για την κατάρτιση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης είναι τα ακόλουθα:

#### 1. Προκαταρκτικά βήματα

Σε αυτά περιλαμβάνονται ο προσδιορισμός του νομικού πλαισίου (δηλαδή παραπομπές τόσο στο εθνικό όσο και στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο)· προσδιορισμός του

πεδίου εφαρμογής της στρατηγικής σύμφωνα με τις βασικές εθνικές προτεραιότητες για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς ή κάθε παράνομης δραστηριότητας· υπόδειξη της αρμόδιας υπηρεσίας και των οργάνων που συμμετέχουν στη διαδικασία εκπόνησης, υλοποίησης και παρακολούθησης της στρατηγικής. Επιπλέον, θα πρέπει να αναφέρεται η σύνδεση με άλλες εθνικές στρατηγικές/πολιτικές.

## 2. Προπαρασκευαστική φάση

Η φάση αυτή έχει καίρια σημασία για τη διαδικασία. Περιλαμβάνει δύο βασικά στάδια: εκτίμηση της τρέχουσας κατάστασης (δηλαδή διαδικασία απολογισμού για την αξιολόγηση των ισχυόντων μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης και του πλαισίου τους, προσδιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του συστήματος) και εκτίμηση του κινδύνου απάτης. Το αποτέλεσμα θα καταστήσει δυνατό τον προσδιορισμό των αναγκών και των τομέων που χρήζουν βελτίωσης, των στοιχείων δηλαδή που πρέπει να μεταφραστούν σε στόχους και μέτρα.

## 3. Φάση εκπόνησης

Στη φάση της εκπόνησης, θα πρέπει να καθοριστούν οι στόχοι και σχετικοί δείκτες επιδόσεων. Οι στόχοι αντιπροσωπεύουν τις ανάγκες του κράτους μέλους και συμβάλλουν στη δημιουργία του χάρτη πορείας και του οράματος των κρατών μελών όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης. Οι στόχοι θα πρέπει να μεταφραστούν σε συγκεκριμένα μέτρα. Επιπλέον, θα πρέπει να οριστούν δείκτες επιδόσεων για κάθε μέτρο, καθώς οι δείκτες αυτοί θα συμβάλουν στην αξιολόγηση της προόδου που επιτυγχάνεται. Οι στόχοι και τα μέτρα πρέπει να συμπεριληφθούν σε ένα σχέδιο δράσης.

## 4. Το σχέδιο δράσης

Στο σχέδιο δράσης ορίζονται οι συγκεκριμένες δράσεις που πρέπει να αναληφθούν όσον αφορά κάθε στόχο, η αρμόδια για αυτές υπηρεσία, η προθεσμία / το χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή τους και οι σχετικοί δείκτες επιδόσεων. Αποτελεί ένα εργαλείο παρακολούθησης της εφαρμογής της ίδιας της στρατηγικής.

## 5. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της στρατηγικής

Η στρατηγική είναι ένα έγγραφο που εξελίσσεται συνεχώς· κατά συνέπεια, απαιτείται η αξιολόγηση και η αντίστοιχη επικαιροποίησή της. Μετά την (τις) ενδιάμεση(-ες) αξιολόγηση(-ήσεις), θα λαμβάνεται απόφαση για την επικαιροποίηση ή όχι της στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης και του αντίστοιχου σχεδίου δράσης. Η επικαιροποίηση της στρατηγικής θα διενεργείται ως ανταπόκριση στις αλλαγές που σημειώνονται κατά την υλοποίηση, προκειμένου να διασφαλίζεται η λογοδοσία της αρμόδιας για την υλοποίηση δομής και η ικανότητά της να προσαρμόζει και να τροποποιεί τη στρατηγική δομή.

Η ανωτέρω διάρθρωση είναι αμιγώς ενδεικτική: εναπόκειται στα κράτη μέλη να αναπτύξουν περαιτέρω το έγγραφο, λαμβάνοντας υπόψη το πεδίο εφαρμογής της στρατηγικής, τους βασικούς στόχους, το νομικό πλαίσιο, τη διοικητική δομή κ.λπ.

Διάγραμμα ροής περιλαμβάνεται στο παράρτημα στο οποίο παρέχεται επισκόπηση της συνολικής διαδικασίας που αφορά την εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης: **Παράρτημα 1 – Διάγραμμα ροής της διαδικασίας για την ΕΣΚΑ**. Επιπλέον, για

αναλυτικό υπόδειγμα δομής της ίδιας της στρατηγικής, ανατρέξτε στο **Παράρτημα 2 – Υπόδειγμα για τη δομή της ΕΣΚΑ**.

## II. Καθορισμός της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης

### 1. Προκαταρκτικά βήματα

#### 1.1. Ορισμός της υπηρεσίας ΕΣΚΑ

Η κυβέρνηση θα πρέπει να ορίσει ειδική υπηρεσία (στο εξής «υπηρεσία ΕΣΚΑ») για την εκπόνηση της στρατηγικής. Η υπηρεσία αυτή θα πρέπει να διαθέτει:

- ✓ οριζόντια επισκόπηση του συνόλου του συστήματος δαπανών και εσόδων που συνδέονται με τον προϋπολογισμό της ΕΕ, αφενός, και των μέτρων καταπολέμησης της απάτης, αφετέρου.
- ✓ εξουσία κινητοποίησης της σχετικής εμπειρογνομωσίας από τα διάφορα υπουργεία/αρχές/υπηρεσίες που είναι αρμόδια για την υλοποίηση των ταμείων της ΕΕ, καθώς και από τα υπουργεία/αρχές/υπηρεσίες που είναι αρμόδια για τις έρευνες και τη δίωξη σε οικονομικές υποθέσεις.

Ο ορισμός της υπηρεσίας ΕΣΚΑ έχει πολύ μεγάλη σημασία, ιδιαίτερα για τα κράτη μέλη με αποκεντρωμένο διοικητικό σύστημα.

Η υπηρεσία ΕΣΚΑ θα πρέπει να συγκροτήσει ομάδα εμπειρογνομώνων που έχουν την ικανότητα να παράσχουν την κατάλληλη εμπειρογνομωσία. Η διεπιστημονική αυτή ομάδα θα πρέπει να είναι σε θέση να καλύπτει με τις γνώσεις και την τεχνογνωσία της όλα τα διαφορετικά στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης. Τα βασικά ζητήματα που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν όσον αφορά τον κύκλο καταπολέμησης της απάτης θα πρέπει να είναι η ευαισθητοποίηση όσον αφορά την απάτη, η πρόληψη και ο εντοπισμός της απάτης, οι κυρώσεις και, τέλος, η επικοινωνία σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης.

Η προπαρασκευαστική φάση θα βασιστεί στον συνεχή διάλογο με τους εταίρους / τα ενδιαφερόμενα μέρη, ειδικότερα μέσω της σύστασης ad hoc ομάδων εργασίας ανάλογα με τις ανάγκες που έχουν προσδιοριστεί.

Η υπηρεσία συντονισμού της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS) μπορεί να διαδραματίσει κεντρικό ρόλο στην εκπόνηση και την παρακολούθηση της ΕΣΚΑ.

##### 1.1.1. Η AFCOS ως υπηρεσία ΕΣΚΑ

Ο ορισμός της AFCOS ως εθνικής υπηρεσίας αρμόδιας για την εκπόνηση της ΕΣΚΑ έχει πολλαπλά οφέλη. Δεδομένων των βασικών λειτουργιών της, η AFCOS θα μπορούσε να διασφαλίζει την αποτελεσματική συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών στο πλαίσιο της προετοιμασίας, της εκπόνησης και της έγκρισης της ΕΣΚΑ και του σχεδίου δράσης της. Η λειτουργία αυτή θα διευκόλυνε την AFCOS στην εξασφάλιση στήριξης από τις αρχές και των δύο σκελών του προϋπολογισμού – των δαπανών και των εσόδων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση, την υλοποίηση, την πιστοποίηση, τον έλεγχο, τις έρευνες, τη δίωξη και την επιβολή κυρώσεων σε εθνικό επίπεδο, καθώς επίσης και από

την OLAF, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και διεθνείς εταίρους σε ενωσιακό και διεθνές επίπεδο. Εν προκειμένω, η AFCOS θα μπορούσε:

- ✓ να οργανώνει και να συντονίζει τη διαδικασία εκπόνησης της ΕΣΚΑ και του σχεδίου δράσης της·
- ✓ να διενεργεί τον έλεγχο της οργανωτικής δομής, των φορέων, των μέτρων και των διαδικασιών που υπάρχουν ήδη·
- ✓ να διενεργεί εκτίμηση του κινδύνου απάτης και να αξιολογεί δεόντως την κατάσταση που επικρατεί σε μια χώρα όσον αφορά τα ισχύοντα μέτρα καταπολέμησης της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη και τα τέσσερα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης·
- ✓ να προβαίνει σε αξιολόγηση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά τις παρατυπίες και την απάτη·
- ✓ να καθορίζει το πεδίο εφαρμογής και την έκταση της ΕΣΚΑ και να καταρτίζει ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα για την εκπόνηση της ΕΣΚΑ·
- ✓ να μεριμνά για τον συνολικό σχεδιασμό και την κατανομή των καθηκόντων εκπόνησης της ΕΣΚΑ και του σχεδίου δράσης·
- ✓ να εκτελεί καθήκοντα γραμματείας ή προέδρου του πολιτικού οργανωτικού φορέα που θα παρέχει πολιτική στήριξη για την έγκριση της στρατηγικής·
- ✓ να κινητοποιεί εμπειρογνώμονες από τις διάφορες αρχές και υπηρεσίες, οι οποίοι θα αντιπροσωπεύουν και τα δύο σκέλη του προϋπολογισμού – το σκέλος των δαπανών και το σκέλος των εσόδων, καθώς και από τις δικαστικές αρχές, την εισαγγελία και τις αρχές επιβολής του νόμου·
- ✓ να είναι αρμόδια για την επικαιροποίηση της στρατηγικής και του σχεδίου δράσης·
- ✓ να διαδίδει πληροφορίες και υλικό στους συμμετέχοντες φορείς/όργανα·
- ✓ να λαμβάνει συνδρομή/στήριξη από διεθνείς εταίρους, όπως η OLAF, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ.λπ.·
- ✓ να εξασφαλίζει τη συμμετοχή των ομοσπονδιακών/περιφερειακών αρχών·
- ✓ να παρέχει ενημέρωση σχετικά με την εκπόνηση της ΕΣΚΑ (και να συμπεριλαμβάνει την κοινωνία των πολιτών) και την έγκρισή της.

#### **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

##### **Ο ρόλος της AFCOS της Βουλγαρίας στην ΕΣΚΑ**

*Η AFCOS της Βουλγαρίας εκτελεί καθήκοντα γραμματείας του πολιτικού φορέα που καλείται συμβούλιο AFCOS· είναι υπεύθυνη για την εκπόνηση της ΕΣΚΑ και του σχεδίου δράσης της, καθώς για τις έγκαιρες επικαιροποιήσεις τους, και υποβάλλει στο συμβούλιο AFCOS πληροφορίες σχετικά με την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και την καταπολέμηση των παρατυπιών και της απάτης που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο 2014-2020.*



## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### Ο κεντρικός συντονιστικός ρόλος της AFCOS της Λετονίας

Στην περίπτωση της Λετονίας, η AFCOS έχει την έδρα της στο Υπουργείο Οικονομικών και εκτελεί καθήκοντα κεντρικού συντονιστή και υπευθύνου κατάρτισης της κοινής/ενιαίας στρατηγικής, βάσει των πληροφοριών που της παρέχει η ομάδα εργασίας της, τα μέλη της οποίας εκπροσωπούν το εθνικό συμβούλιο AFCOS. Το συμβούλιο AFCOS αριθμεί 10 μόνιμα και 6 μη μόνιμα μέλη, τα οποία είναι εμπειρογνώμονες προερχόμενοι από διάφορες εθνικές αρμόδιες αρχές. Επιπλέον, το γραφείο της Διεθνούς Διαφάνειας (Transparency International) συμμετέχει στο θεσμικό δίκτυο της AFCOS ως εξωτερικός εταίρος και μπορεί να διατυπώνει συστάσεις σχετικά με τη σύνταξη της ΕΣΚΑ, καθώς και να συμμετέχει στις συνεδριάσεις του συμβουλίου AFCOS. Κατά συνέπεια, είναι απαραίτητο να υπάρχει ένας κοινός συντονιστικός και εκτελεστικός φορέας για την κατάρτιση και την υλοποίηση της στρατηγικής.

## 1.2. Αρχές που πρέπει να συμμετέχουν στη διαδικασία ΕΣΚΑ

### 1.2.1. Συνεργασία σε εθνικό επίπεδο

Θα πρέπει να συμμετέχουν όλες οι αρχές που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση και την υλοποίηση, την πιστοποίηση, τον έλεγχο, την έρευνα, τη δίωξη και την επιβολή κυρώσεων. Η εμπειρογνώσκια αυτών των ενδιαφερόμενων μερών θα πρέπει να καλύπτει τη διαχείριση, τον έλεγχο και το δικαστικό σύστημα. Όπου είναι δυνατό, οι εμπειρογνώμονες θα πρέπει να προέρχονται από:

- τις διαχειριστικές αρχές·
- τους ενδιάμεσους φορείς·
- τις αρχές πιστοποίησης·
- τις αρχές ελέγχου·
- τις AFCOS·
- τις ελεγκτικές αρχές της κυβέρνησης ή του κοινοβουλίου·
- τις αρχές επιθεώρησης της δημόσιας διοίκησης·
- τις ερευνητικές αρχές·
- τις εισαγγελικές αρχές·
- τα δικαστήρια.

Κρίνεται σκόπιμη επίσης η συμμετοχή οργανισμών οι οποίοι ασκούν καθήκοντα ελέγχου, εποπτείας ή διαχείρισης που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με έργα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ, όπως:

- αρχές ελέγχου του ανταγωνισμού·
- επιτροπές διαιτησίας σε υποθέσεις δημόσιων συμβάσεων·
- φορολογικές αρχές·
- τελωνειακές αρχές.

Επιπλέον, είναι δυνατή η καθιέρωση συνεργασίας και η εξασφάλιση της συμμετοχής διαφόρων μη κυβερνητικών οργανώσεων ως εξωτερικών εταίρων που διαδραματίζουν ρόλο ελεγκτικού μηχανισμού για την πρόληψη τυχόν κινδύνων απάτης και διαφθοράς. Οι οργανισμοί αυτοί παρέχουν επίσης υποστήριξη για την αύξηση της ευαισθητοποίησης του κοινού.

Η αρμόδια ομάδα θα πρέπει να καταρτίσει πρόγραμμα εργασίας για την εκπόνηση της στρατηγικής εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Θα πρέπει να έχει ως στόχο να εξασφαλίσει πλήρη πολιτική στήριξη, καθώς και τη δέσμευση των σχετικών ενδιαφερόμενων μερών.

### **1.2.2. Συνεργασία σε διεθνές επίπεδο**

Προκειμένου να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα για την εκπόνηση και, κατ' επέκταση, την έγκριση της ΕΣΚΑ, δεν απαιτείται μόνον ο άρτιος συντονισμός όλων των δομών που συμμετέχουν στη διαδικασία υλοποίησης και ελέγχου των ταμείων της ΕΕ, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά επίσης ισχυρή διοικητική ικανότητα με σχετική πείρα, συμπεριλαμβανομένης διεθνούς πείρας. Για την αύξηση των ικανοτήτων όλων των συμμετεχόντων προσώπων και οργάνων, καθώς και για τη δημιουργία ενός δικτύου στο οποίο αναλύονται επίμαχα ερωτήματα και ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία εκπόνησης της ΕΣΚΑ, ορισμένα κράτη μέλη διοργάνωσαν με επιτυχία διμερείς συναντήσεις για την ανταλλαγή εμπειριών, προκειμένου να εξασφαλίσουν την κατάλληλη εμπειρογνώση.

#### **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

##### ***Διμερείς συνεργασίες της Βουλγαρίας σε διεθνές επίπεδο***

*Κατά την υλοποίηση ενός έργου από την AFCOS της Βουλγαρίας, στο πλαίσιο προγράμματος τεχνικής βοήθειας συγχρηματοδοτούμενου από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), διεξήχθησαν διάφορες διεθνείς μελέτες σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης με τη συμμετοχή υπηρεσιών AFCOS από διάφορα κράτη μέλη. Για παράδειγμα, η AFCOS της Βουλγαρίας πραγματοποίησε συναντήσεις –σε διμερή βάση– με το DLAF της Ρουμανίας, την AFCOS της Πορτογαλίας, την AFCOS της Σλοβακίας και την AFCOS της Ελλάδας. Οι τελευταίες δύο μελέτες διεξήχθησαν από κοινού με κράτη μέλη που έχουν ήδη καταρτίσει εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης, την οποία και έχουν διαβιβάσει επισήμως στην Επιτροπή. Αυτού του είδους οι διμερείς συνεργασίες σε διεθνές επίπεδο έχουν καταδείξει τη σημασία τους σε συγκριτική βάση όσον αφορά την εκπόνηση της ΕΣΚΑ και τη δημιουργία και την επικαιροποίηση του σχεδίου δράσης.*

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### *Τριμερείς συνεργασίες της Λετονίας σε διεθνές επίπεδο*

*Η Λετονία είχε μια επιτυχή εμπειρία διεθνούς συνδρομής από άλλα κράτη μέλη (με τη συμμετοχή της AFCOS της Βουλγαρίας και της AFCOS της Μάλτας) υπό μορφή τριμερούς αποστολής και εργαστηρίου τεχνικής βοήθειας και ανταλλαγής πληροφοριών (TAIEX) μεταξύ ομοτίμων εμπειρογνομώνων, με σκοπό την ανάπτυξη της στρατηγικής της Λετονίας για την καταπολέμηση της απάτης. Αποτέλεσμα της διεθνούς αυτής συνεργασίας ήταν η ανάλυση της πραγματικής κατάστασης που επικρατεί στη χώρα όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης και η διατύπωση συστάσεων. Οι εμπειρογνώμονες αντάλλαξαν βέλτιστες πρακτικές και συνέβαλαν στην ενίσχυση της ικανότητας της AFCOS της Λετονίας και στην επισήμανση της σημασίας και της ανάγκης κατάρτισης στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης στο υψηλότερο δυνατό πολιτικό επίπεδο.*

### **1.3. Χρονική περίοδος που καλύπτεται από τη στρατηγική**

Όσον αφορά τη χρονική περίοδο που καλύπτεται από τη στρατηγική, υπάρχουν δύο επιλογές.

Η πρώτη επιλογή συνίσταται στην άμεση σύνδεση της στρατηγικής με τα επιχειρησιακά προγράμματα. Το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο αφορά την περίοδο 2014-2020. Θα είχε νόημα να συνδεθεί η διάρκεια ισχύος της στρατηγικής με την περίοδο των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Στην περίπτωση αυτή, η στρατηγική θα πρέπει να έχει ισχύ έως τη λήξη των επιχειρησιακών προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020. Εάν προκριθεί η επιλογή αυτή, θα πρέπει να συνεκτιμηθούν και τα επιχειρησιακά προγράμματα της περιόδου 2007-2013 και οι στόχοι θα πρέπει επίσης να αφορούν και τα προγράμματα αυτά.

Η δεύτερη επιλογή είναι η περίοδος που θα καλύπτει η ΕΣΚΑ να οριστεί ανεξάρτητα από την περίοδο των επιχειρησιακών προγραμμάτων / του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου, κατά τρόπο που να αντικατοπτρίζει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του σκέλους του προϋπολογισμού που αφορά τις δαπάνες και του σκέλους που αφορά τα έσοδα. Σε κάθε περίπτωση, μια στρατηγική που αποσκοπεί να εξασφαλίσει μακροπρόθεσμο όραμα σε έναν συγκεκριμένο τομέα θα πρέπει ιδανικά να καλύπτει χρονική περίοδο 4 έως 5 ετών τουλάχιστον. Ωστόσο, κάθε χώρα έχει το δικό της πλαίσιο και εθνικό προγραμματισμό: η περίοδος που καλύπτεται από τη στρατηγική θα πρέπει να προσαρμόζεται αναλόγως.

### **1.4. Πολιτική στήριξη για την ΕΣΚΑ**

Με δεδομένα το ευρύ φάσμα και τον μεγάλο αριθμό των συμμετεχόντων φορέων, η υπηρεσία ΕΣΚΑ θα πρέπει ενδεχομένως να εξασφαλίσει την πλήρη πολιτική στήριξη της κυβέρνησης.

Η πολιτική στήριξη για αυτού του είδους τα έγγραφα είναι εξαιρετικά σημαντική για την εξασφάλιση της επιτυχούς εφαρμογής τους. Θα πρέπει να εξασφαλίσει όχι μόνο τη νομιμότητά της αλλά και τη δεσμευτική της ισχύ για τους συμμετέχοντες φορείς, χωρίς την οποία θα είναι μάλλον δύσκολο να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί. Ο καλύτερος τρόπος εξασφάλισης της πολιτικής στήριξης είναι η δημοσίευση της ΕΣΚΑ ως κυβερνητικού διατάγματος, διότι το μέσο αυτό προσδίδει στη στρατηγική την απαραίτητη νομιμότητα και δεσμευτική ισχύ. Εναλλακτικά, συνιστάται η συγκρότηση πολιτικής επιτροπής η οποία θα παρέχει τις βασικές κατευθύνσεις για τη στρατηγική, θα εξασφαλίσει τη στήριξη της κυβέρνησης, ενώ επίσης θα εγκρίνει και τις κυριότερες αλλαγές. Τέτοιου είδους επιτροπές έχουν συσταθεί, για παράδειγμα, στη Σλοβακία ή στη Βουλγαρία, όπου και σημείωσαν επιτυχία.

Η εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης είναι δεσμευτική για όλα τα συμμετέχοντα μέρη· ως εκ τούτου, συνιστάται εντόνως στα κράτη μέλη να δημιουργήσουν έναν πολιτικό φορέα ο οποίος θα είναι πρωτίστως υπεύθυνος για την παροχή πολιτικής στήριξης στην AFCOS και σε όλους τους φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία οργάνωσης, συντονισμού, εκπόνησης, έγκρισης και ελέγχου της ΕΣΚΑ.

Για την εξασφάλιση του δεσμευτικού χαρακτήρα της ΕΣΚΑ, πρέπει η ίδια η στρατηγική να εγκριθεί με νομική πράξη, δηλαδή με πράξη του κοινοβουλίου, της κυβέρνησης κ.λπ.

Ο πολιτικός φορέας:

- ✓ εκπροσωπεί και κινητοποιεί όλα τα όργανα που συμμετέχουν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σε αυτό το πλαίσιο, ο πολιτικός φορέας ασκεί οργανωτικά καθήκοντα)·
- ✓ παρέχει πολιτική στήριξη για την εκπόνηση και την έγκριση της ΕΣΚΑ·
- ✓ συνεργάζεται αποτελεσματικά με την εθνική υπηρεσία που έχει οριστεί για την εκπόνηση της ΕΣΚΑ·
- ✓ εκπροσωπεί τα όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία υλοποίησης και ελέγχου των ταμείων της ΕΕ, ενδεχομένως ακόμη και την κοινωνία των πολιτών.

## **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

### **Διευθύνουσα επιτροπή στη Σλοβακία**

Παρόμοιο μοντέλο αλληλεπίδρασης εφαρμόζεται στη Σλοβακία σε σχέση με τον πολιτικό οργανωτικό φορέα που είναι η διευθύνουσα επιτροπή για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ στη Σλοβακική Δημοκρατία (η διευθύνουσα επιτροπή). Οι εξουσίες και οι αρμοδιότητες της διευθύνουσας επιτροπής ορίζονται σε καταστατικό, το οποίο εγκρίθηκε με την κυβερνητική απόφαση αριθ. 748 της 5ης Σεπτεμβρίου 2007 και πρόεδρος της είναι ο γενικός διευθυντής του Τμήματος Ελέγχου και Καταπολέμησης της Διαφθοράς (AFCOS της Σλοβακίας). Η διευθύνουσα επιτροπή εποπτεύει την εκτέλεση των καθηκόντων και την εφαρμογή μέτρων που προκύπτουν από την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής· καθιστά δυνατή τη συνεργασία με το τμήμα που αποτελεί το κεντρικό σημείο επαφής με την OLAF, προκειμένου να διασφαλίζεται ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ των εταίρων του δικτύου της AFCOS για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ στη Σλοβακική Δημοκρατία· συγκροτεί ομάδες εργασίας για την εκτέλεση ειδικών καθηκόντων που απορρέουν από τη δέσμευση της Σλοβακικής Δημοκρατίας να προστατεύει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, καθώς και για την εποπτεία των δραστηριοτήτων τους κ.λπ.

## **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

### **Συμβούλιο AFCOS στη Βουλγαρία**

Το συμβούλιο για τον συντονισμό της καταπολέμησης των παραβιάσεων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (συμβούλιο AFCOS) είναι ένας πολιτικός φορέας που συγκροτήθηκε με το διάταγμα αριθ. 18 της 4ης Φεβρουαρίου 2003 του Υπουργικού Συμβουλίου. Το συμβούλιο AFCOS εξασφαλίζει υψηλού πολιτικού επιπέδου συνεκτικότητα και συμπληρωματικότητα των μέτρων που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές για την καταπολέμηση των παρατυπιών και των περιπτώσεων απάτης που συνδέονται με κονδύλια της ΕΕ. Πρόεδρος του συμβουλίου είναι ο αντιπρόεδρος της κυβέρνησης και υπουργός Εσωτερικών, ο οποίος είναι αρμόδιος για την εφαρμογή της κρατικής πολιτικής σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Τα μέλη του συμβουλίου είναι υπουργοί, υφυπουργοί, εκτελεστικοί διευθυντές, επικεφαλής ελεγκτικών φορέων και διοικητικών υπηρεσιών, υπεύθυνοι για τη διαχείριση των κονδυλίων και των προγραμμάτων της ΕΕ, διευθυντές φορολογικών υπηρεσιών, αρχών πιστοποίησης και αρχών ελέγχου, δηλαδή οποιοσδήποτε διαδραματίζει κάποιο ρόλο στην καταπολέμηση των παραβιάσεων που επηρεάζουν το σκέλος των εσόδων και το σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού. Στο συμβούλιο AFCOS εκπροσωπούνται επίσης οι δικαστικές αρχές, οι εισαγγελικές αρχές και οι αρχές επιβολής του νόμου.

Το συμβούλιο AFCOS προτείνει στο Υπουργικό Συμβούλιο σχέδια νέων νομοθετικών πράξεων, στρατηγικές (συμπεριλαμβανομένης της ΕΣΚΑ), καθώς και σχέδια δράσης σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης που συνδέεται με τα κονδύλια της ΕΕ· εκπονεί ετήσια έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητές του, την οποία υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο, και αναλύει ζητήματα σχετικά με τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, λαμβάνει αποφάσεις και μέτρα για τη βελτιστοποίηση της διαδικασίας καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα κονδύλια της ΕΕ.

Η AFCOS της Βουλγαρίας εκτελεί καθήκοντα γραμματείας του συμβουλίου AFCOS διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό την καλή συνεργασία μεταξύ τους και διευκολύνοντας την εκπόνηση και την έγκριση της ΕΣΚΑ και του σχεδίου δράσης της.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Η εθνική επιτροπή για την καταπολέμηση της απάτης (CNLF) στη Γαλλία**

Η εθνική επιτροπή καταπολέμησης της απάτης (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) συστάθηκε με διάταγμα της 18ης Απριλίου 2008 σχετικά με τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης και της συγκρότησης εθνικής μονάδας για την καταπολέμηση της απάτης. Καθήκον της επιτροπής είναι να κατευθύνει την κυβερνητική πολιτική για την καταπολέμηση της απάτης που θίγει τα δημόσια οικονομικά, είτε αφορά την υποχρεωτική φορολογία και άλλα έσοδα των δημόσιων αρχών είτε τις κοινωνικές παροχές. Η εθνική επιτροπή εγκρίνει σε ετήσια βάση το εθνικό σχέδιο που πρέπει να υλοποιηθεί από τις επιμέρους νομαρχιακές επιτροπές.

Πρόεδρος της επιτροπής είναι ο πρωθυπουργός και μέλη της οι υπουργοί που είναι αρμόδιοι για θέματα προϋπολογισμού, εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης, υγείας, δικαιοσύνης, άμυνας, εσωτερικών υποθέσεων, γεωργίας και μετανάστευσης.

Το εθνικό σχέδιο του 2015 για την καταπολέμηση της απάτης, παραδείγματος χάριν, εγκρίθηκε από τον πρωθυπουργό στη συνεδρίαση της εθνικής επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης (CNLF) που πραγματοποιήθηκε στις 23 Ιουνίου 2016. Το σχέδιο αντικατόπτριζε τις κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης που θίγει τα δημόσια οικονομικά, τις οποίες η κυβέρνηση είχε σκοπό να εφαρμόσει το 2015 και στις αρχές του 2016 σε διεθνές, εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Για το 2016, η CNLF ενέκρινε για πρώτη φορά στρατηγικό σχέδιο για την περίοδο 2016-2018 στις 14 Σεπτεμβρίου 2016. Το σχέδιο θα περιλαμβάνει μέτρα που αφορούν τα εθνικά δημόσια οικονομικά, καθώς και τα δημόσια οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα διαρθρωθεί με γνώμονα τις βασικές στρατηγικές γραμμές και θα περιλαμβάνει μια ενότητα με πίνακα αποτελεσμάτων (στόχοι, μέτρα, στάδια και παραδοτέα) στον οποίο θα καταγράφεται με ακρίβεια η πρόοδος της εφαρμογής του για να εξεταστεί στις επόμενες συνεδριάσεις της CNLF. Η γαλλική AFCOS (DNLF) είναι αρμόδια για τη σύνταξη του σχεδίου και για την αξιολόγηση της εφαρμογής του, από κοινού με όλους τους εταίρους.

Οι 5 στρατηγικοί προσανατολισμοί του σχεδίου είναι:

- η προσαρμογή της διαδικασίας ελέγχων στη διεθνή κινητικότητα
- η βελτιστοποίηση της διαχείρισης και της ασφάλειας των ψηφιακών πληροφοριών
- η ενίσχυση της καταπολέμησης της υποκλοπής ταυτότητας και της απάτης που συνδέεται με έγγραφα
- η ανάπτυξη λειτουργίας χαρτογράφησης των κινδύνων
- η βελτίωση των τεχνικών διεξαγωγής ερευνών, της αποτελεσματικότητας των κυρώσεων και της ανάκτησης κονδυλίων

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### Πολιτική στήριξη για την ΕΣΚΑ στη Ρουμανία

Το τμήμα καταπολέμησης της απάτης – DLAF (ρουμανική AFCOS) είναι ο εθνικός συντονιστής των προσπαθειών για την καταπολέμηση της απάτης που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ στη Ρουμανία, όπως αναφέρεται στο νομικό πλαίσιο. Είναι επίσης αρμόδιο, όπως προβλέπεται από τον νόμο, για την κατάρτιση της ΕΣΚΑ και τον συντονισμό της υλοποίησής της.

Η πολιτική στήριξη για την ΕΣΚΑ διασφαλίζεται δεδομένου ότι το DLAF λειτουργεί υπό τον συντονισμό του πρωθυπουργού. Το DLAF απέστειλε υπόμνημα στο γραφείο του πρωθυπουργού ενημερώνοντάς το για τη δυνατότητα και την ανάγκη εκπόνησης ΕΣΚΑ και ζήτησε τη στήριξη της κυβέρνησης προκειμένου να εξασφαλιστεί η δυνατότητα συμμετοχής στη σχετική διαδικασία για όλες τις εθνικές αρχές που έχουν αρμοδιότητες στον τομέα της διαχείρισης των κονδυλίων της ΕΕ. Η στήριξη χορηγήθηκε. Κατά συνέπεια, η στρατηγική θα εγκριθεί με κυβερνητική απόφαση.

Εάν κατά τον χρόνο σύνταξης της ΕΣΚΑ δεν έχει ακόμη εξασφαλιστεί η πολιτική στήριξη, προτείνεται η σταδιακή ανάπτυξη της στήριξης αυτής μέσω του διαλόγου και της αποσαφήνισης της αναγκαιότητας της εν λόγω στρατηγικής. Επιπλέον, συνιστάται να εξασφαλιστεί διεθνής εμπειρογνώσια, όπως στήριξη από την OLAF ή από άλλα κράτη μέλη που διαθέτουν ήδη ΕΣΚΑ, καθώς και να χρησιμοποιηθούν οι διεθνείς αυτές συστάσεις στο πλαίσιο του διαλόγου για την ενίσχυση των θέσεων.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### Εξασφάλιση της πολιτικής στήριξης στη Λετονία

Στη Λετονία, η στρατηγική της AFCOS για την καταπολέμηση της απάτης βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο της εκπόνησης. Χάρη στην επιτυχημένη διεθνή συνεργασία με άλλα κράτη μέλη, οι συστάσεις των διεθνών εμπειρογνομόνων χρησιμοποιήθηκαν ως επιχείρημα για την εξασφάλιση της πολιτικής έγκρισης. Κατά συνέπεια, προβλέπεται ότι η στρατηγική που θα καταρτιστεί από την AFCOS για την καταπολέμηση της απάτης θα εγκριθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο και ότι θα είναι νομικά δεσμευτική για όλα τα όργανα που συμμετέχουν στο δίκτυο AFCOS.

Ωστόσο, ακόμη και μετά την επίσημη έγκριση της στρατηγικής, είναι αναγκαία η διατήρηση συνεχούς διαλόγου με ανώτατα στελέχη της διοίκησης και με το ευρύ κοινό.

## 1.5. Επικοινωνία και ευαισθητοποίηση του κοινού

Η υπηρεσία ΕΣΚΑ θα πρέπει επίσης να μεριμνά για την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με τη στρατηγική αυτή καθαυτή. Πράγματι, ένα από τα βασικά εργαλεία για την πρόληψη των παρατυπιών, της απάτης και της διαφθοράς είναι η επικοινωνιακή στρατηγική / η στρατηγική δημοσίων σχέσεων που απευθύνεται στην κοινωνία. Στην επικοινωνιακή



στρατηγική της ΕΣΚΑ θα πρέπει να προτείνονται συγκεκριμένα μέσα με τα οποία θα ενημερωθεί το ευρύ κοινό για τους στόχους της στρατηγικής και θα επεξηγηθούν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα οι υποχρεώσεις του όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων. Με τον τρόπο αυτό, η εθνική δέσμευση για την προστασία τόσο του εθνικού όσο και του ενωσιακού προϋπολογισμού θα γνωστοποιηθεί με σαφήνεια στους τρέχοντες και στους μελλοντικούς δικαιούχους.

#### **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

##### ***Εκστρατεία ευαισθητοποίησης για την καταπολέμηση της απάτης στα σχολεία της Μάλτας***

*Η εκστρατεία ευαισθητοποίησης για την καταπολέμηση της απάτης στα σχολεία απευθυνόταν αρχικά στους μαθητές ηλικίας 14-16 ετών και δρομολογήθηκε σε συνεργασία με το Υπουργείο Παιδείας και Απασχόλησης. Η διεύθυνση που είναι αρμόδια για την ποιότητα και τα πρότυπα στον τομέα της εκπαίδευσης (Directorate for Quality and Standards in Education, DQSE) παρείχε πληροφορίες σχετικά με την πρωτοβουλία στους καθηγητές επιχειρηματικών σπουδών και λογιστικής σε όλους τους τύπους των κρατικών, εκκλησιαστικών και ανεξάρτητων σχολείων. Οι μαθητές ενθαρρύνθηκαν να συμμετάσχουν σε ένα διαδικτυακό τεστ γνώσεων σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης, με απονομή*

Στην περίπτωση αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης, η βέλτιστη πρακτική είναι η δημιουργία αμοιβαίας και ολοκληρωμένης επικοινωνιακής στρατηγικής για όλες τις υπηρεσίες που συμμετέχουν στην υλοποίηση της ΕΣΚΑ. Επιπλέον, θα πρέπει να εξεταστεί η συμμετοχή άλλου είδους οργανώσεων (π.χ. ΜΚΟ), καθώς σε ορισμένες χώρες μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την εξασφάλιση μεγαλύτερης δημόσιας στήριξης.

#### **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

##### ***Ανάπτυξη στρατηγικής επικοινωνίας στη Λετονία***

*Το διοικητικό σύστημα της AFCOS της Λετονίας είναι αποκεντρωμένο. Η στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης θα είναι νομικά δεσμευτική για όλες τις υπηρεσίες που συμπεριλαμβάνονται στο θεσμικό πλαίσιο της AFCOS. Ως εκ τούτου, παράλληλα με την κατάρτιση της στρατηγικής, αναπτύσσεται σε εθνικό επίπεδο το δίκτυο υπευθύνων επικοινωνίας της AFCOS.*

*Η αρχή που διέπει το προβλεπόμενο δίκτυο είναι παρόμοια με αυτή την οποία εφαρμόζει η OLAF (OAFCN). Στο πλαίσιο αυτό, οι υπεύθυνοι επικοινωνίας από όλα τα όργανα πρέπει να συμφωνήσουν ως προς τη στρατηγική και τις δραστηριότητες που θα υλοποιηθούν κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, καθώς και ως προς το σχέδιο αυτό καθαυτό μέσω του οποίου θα πραγματοποιηθεί η επικοινωνία με το κοινό σχετικά με θέματα πρόληψης της απάτης και της διαφθοράς. Τον βασικό συντονιστικό ρόλο θα έχει η AFCOS της Λετονίας.*

## 2. Προπαρασκευαστική φάση

Η προπαρασκευαστική φάση της θέσπισης εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης έχει καίρια σημασία και θα πρέπει να πραγματοποιείται με τη δέουσα επιμέλεια. Θα πρέπει να αφιερώνονται επαρκής χρόνος και επαρκείς πόροι σε αυτό το σημαντικό μέρος της διαδικασίας. Στόχος της φάσης αυτής είναι η διαμόρφωση ολοκληρωμένης εικόνας του τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίζονται η απάτη και οι παρατυπίες από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη που εμπλέκονται στο σκέλος των δαπανών και των εσόδων του προϋπολογισμού. Η φάση αυτή θα αποτελέσει τη βάση για τη λήψη αποφάσεων κατά τον καθορισμό των στόχων, των δεικτών και του σχετικού σχεδίου δράσης.

Η προπαρασκευαστική φάση περιλαμβάνει τα δύο ακόλουθα στάδια:

- ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης προκειμένου να γίνει απολογισμός των πλεονεκτημάτων και των αδυναμιών των εθνικών συστημάτων και των μέτρων καταπολέμησης της απάτης που εφαρμόζονται επί του παρόντος·
- εκτίμηση του κινδύνου απάτης.

Η φάση αυτή θα υλοποιείται μέσω της διενέργειας: (1) ελέγχου της οργανωτικής δομής, των φορέων, των μέτρων και των διαδικασιών που εφαρμόζονται ήδη· (2) εκτίμησης του κινδύνου απάτης. Εάν εντοπιστούν αδυναμίες σε αυτά τα στάδια, η εξάλειψή τους θα πρέπει να αποτελέσει έναν από τους στόχους που θα τεθούν κατά τη διάρκεια της φάσης εκπόνησης και που θα συμπεριληφθούν στη συνέχεια στο σχέδιο δράσης.

### 2.1. Ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης

Για τη διάγνωση της κατάστασης απαιτείται ο έλεγχος των ακόλουθων τομέων ως προς τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες τους, όσον αφορά τη συμβολή ή τον αντίκτυπό τους σε καθένα από τα τέσσερα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης (πρόληψη, εντοπισμός, έρευνα και δίωξη, ανάκτηση και κυρώσεις):

- νομοθεσία·
- οργάνωση (π.χ. εθνικό (κεντρικό ή αποκεντρωμένο) ή τοπικό επίπεδο, μέσω συντονιστή ή όχι, ρόλος της AFCOS κ.λπ.)·
- διαχείριση και φορείς·
- διαδικασίες (συμπεριλαμβανομένων των εφαρμοζόμενων ελέγχων κ.λπ.)·
- μέσα και πόροι (ανθρώπινοι πόροι, κατάλληλα εργαλεία: ΤΠ, έγγραφα, κατευθυντήριες γραμμές, κατάρτιση, επικοινωνία κ.λπ.)·
- συνεργασία σε εθνικό επίπεδο μεταξύ των αρμόδιων αρχών (σχετικά με εμπειρίες και υποθέσεις)· και
- συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ (με την Επιτροπή και άλλα κράτη μέλη).

Στη φάση αυτή είναι επίσης σημαντικό να προσδιοριστούν τα αίτια των πλεονεκτημάτων και των αδυναμιών που έχουν εντοπιστεί, καθώς αυτό θα συμβάλει μετέπειτα στον καθορισμό λύσεων. Τα αίτια αυτά θα πρέπει να αναζητηθούν στο νομικό, θεσμικό, οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον.

Για τη διευκόλυνση της εκτίμησης της τρέχουσας κατάστασης, η ομάδα εργασίας για την πρόληψη της απάτης της COCOLAF κατάρτισε το 2015 ένα πρακτικό έγγραφο. Το έγγραφο έχει τον τίτλο «Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy»<sup>8</sup> και περιέχει ένα πρακτικό εργαλείο (με τη μορφή αρχείου xls) που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη διενέργεια της εκτίμησης. Το εν λόγω έγγραφο εργασίας παρέχει στα κράτη μέλη έναν σημαντικό, αλλά όχι εξαντλητικό, κατάλογο στοιχείων που πρέπει να εξετάζονται για κάθε στάδιο του κύκλου καταπολέμησης της απάτης. Επιπλέον, το έγγραφο αυτό μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο μπορούν να διαρθρωθούν οι στόχοι και να συνδεθούν απευθείας με το αποτέλεσμα της φάσης εκτίμησης.

#### ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

##### **Προσδιορισμός των κυριότερων υποκείμενων αιτιών στη Μάλτα**

*Περιπτώσεις παρατυπιών, απάτης και διαφθοράς προκαλούνται από ελλείψεις στους επίσημους κανόνες που ρυθμίζουν τις δραστηριότητες του δημόσιου τομέα (κυρίως νομοθεσία) και στους ανεπίσημους κανόνες (συστήματα αξιών, δεοντολογία και ηθική). Οι κυριότερες υποκείμενες αιτίες σχετίζονται με:*

- ◆ ανεπάρκειες της αγοράς·
- ◆ ανεπαρκής άσκηση κανονιστικών καθηκόντων από τη δημόσια διοίκηση·
- ◆ ακατάλληλη νομοθεσία·
- ◆ αναποτελεσματική και μη αποδοτική εφαρμογή των επίσημων κανόνων·
- ◆ έλλειψη επιβολής και εξωτερικής εποπτείας·
- ◆ έλλειψη ελέγχου και παρακολούθησης, ιδίως εσωτερικού ελέγχου·
- ◆ χαμηλά πολιτιστικά, δεοντολογικά και ηθικά πρότυπα και αξιακά συστήματα της κοινωνίας.

*(Απόσπασμα από την εθνική στρατηγική της Μάλτας για την καταπολέμηση της απάτης)*

Οι πληροφορίες που είναι απαραίτητες για την ολοκλήρωση της εκτίμησης μπορούν να εξασφαλιστούν μέσω:

- ✓ της συγκέντρωσης και ανάλυσης εγγράφων, εκθέσεων και δεδομένων (π.χ. νομοθεσία, υπηρεσιακά έγγραφα εργασίας, διαδικασίες, μεθοδολογίες, κατευθυντήριες γραμμές)
- ✓ της χρήσης διαδικτυακών ερωτηματολογίων, ερευνών, απευθείας επικοινωνίας με ενδιαφερόμενα μέρη, συνεντεύξεων (διά ζώσης, τηλεφωνικά, μέσω Skype ή με άλλο παρόμοιο τρόπο κ.λπ.) και συζητήσεων με εμπειρογνώμονες, με ομάδες εργασίας κ.λπ.

Η χρήση πληροφοριών από διάφορες πηγές θα βοηθήσει στην τεκμηρίωση των διαπιστώσεων.

<sup>8</sup> Αριθ. αναφ. Ares(2015)5642419 - 7/12/2015

### 2.1.1. Πρόληψη της απάτης

Η πρόληψη έχει καίρια σημασία για την καταπολέμηση της απάτης. Είναι ευκολότερη και περισσότερο αποδοτική από άποψη κόστους από την επανόρθωση. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμευτούν πλήρως για την ανάπτυξη και την υλοποίηση δράσεων για την πρόληψη της απάτης.

Η αξιόπιστη και αποτελεσματική εφαρμογή του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου έχει ουσιώδη σημασία, καθώς μπορεί να μειώσει σε πολύ μεγάλο βαθμό τον κίνδυνο απάτης, αν και δεν μπορεί να τον εξαλείψει εντελώς.

Ο έλεγχος των μέτρων και των τεχνικών πρόληψης θα πρέπει να καθιστά δυνατή:

- ✓ την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των μέτρων και των τεχνικών πρόληψης που εφαρμόζονται ήδη·
- ✓ τη διατύπωση προτάσεων για τη διόρθωση, την προσαρμογή ή την κατάργηση των υφιστάμενων μέτρων ή τη δημιουργία νέων·
- ✓ την καλύτερη αξιολόγηση του βαθμού ευαισθητοποίησης του κοινού και της νοοτροπίας των υπαλλήλων των κρατών μελών σε επίπεδο δεοντολογίας όσον αφορά την απάτη εις βάρος των κονδυλίων της ΕΕ.

Τα μέτρα πρόληψης βασίζονται σε ισχυρές διοικητικές ικανότητες όπως:

- ✓ νομοθεσία που δεν αφήνει περιθώρια για απάτη (ειδικότερα εξάλειψη των κενών στη νομοθεσία)<sup>9</sup>·
- ✓ πολιτική διαφάνειας που υποστηρίζεται από ευρεία επικοινωνιακή πολιτική - πολιτική ευαισθητοποίησης του κοινού·
- ✓ ισχυρό σύστημα εσωτερικού ελέγχου·
- ✓ καλλιέργεια δεοντολογικής νοοτροπίας των υπαλλήλων που συμμετέχουν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (Έχει διατυπωθεί με σαφήνεια το γεγονός ότι οι υπάλληλοι καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την επίτευξη υψηλών δεοντολογικών προτύπων, ώστε αυτό να είναι ορατό στον εξωτερικό παρατηρητή; Υπάρχει σαφές και αξιόπιστο έγγραφο, όπως κώδικας δεοντολογίας, που να καλύπτει επίσης το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων;)·
- ✓ ισχυρή πολιτική διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού: εξεύρεση της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ της εναλλαγής του προσωπικού (για τη διατήρηση του έμπειρου προσωπικού) και της υποχρεωτικής κινητικότητας (για τον μετριασμό των κινδύνων σύγκρουσης συμφερόντων κ.λπ.)·
- ✓ δομημένη, πρακτική και στοχευμένη διαχείριση του κινδύνου απάτης·

<sup>9</sup> Βλέπε COM(2000) 358 τελικό της 28ης Ιουνίου 2000 για την καταπολέμηση της απάτης, ειδικότερα σημείο 1.1: Προκειμένου να είναι διαρκώς αποτελεσματική, η πολιτική για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων και του δημόσιου χρήματος πρέπει να στηρίζεται σε μια νομοθεσία σαφή, εύκολα εφαρμόσιμη και περιέχουσα διατάξεις που ενισχύουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τον αποτελεσματικό έλεγχο των κοινοτικών πολιτικών. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να είναι επαρκώς αποτρεπτικές, ώστε να αποθαρρύνουν όσο το δυνατόν περισσότερο τις παράτυπες συμπεριφορές.

- ✓ στρατηγική για την κατάρτιση στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης·
- ✓ στενή συνεργασία μεταξύ των φορέων τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### Συνεργασία μεταξύ των αρχών στην Κροατία

Ο νόμος της Κροατίας για τις διοικητικές διαδικασίες\* προβλέπει την ανταλλαγή πληροφοριών και την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ όλων των οργάνων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους· επιπλέον, είναι δυνατή η σύναψη συμφωνιών διοικητικής συνεργασίας μεταξύ δύο ή περισσότερων οργάνων για την πρόβλεψη λεπτομερών ρυθμίσεων σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών, δηλαδή σχετικά με τις προθεσμίες για την παράδοση των πληροφοριών, το είδος των πληροφοριών που μπορούν να ανταλλάσσονται, πιθανές κυρώσεις εάν το όργανο αρνηθεί να παράσχει πληροφορίες, ο τρόπος παροχής των πληροφοριών – σε έντυπη μορφή, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

\*Η διάταξη που αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ οργάνων περιλαμβάνεται στο άρθρο 26 του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες (OG 47/09).

#### 2.1.1.1. Θωράκιση της νομοθεσίας έναντι της απάτης

Παρότι είναι δύσκολη η εξεύρεση νομοθεσίας που δεν αφήνει κανένα απολύτως περιθώριο για απάτη, τα κράτη μέλη καταβάλλουν προσπάθειες για τη συνεχή βελτίωση των οικείων διατάξεων για την καταπολέμηση της απάτης, ώστε να μειωθούν οι δυνατότητες διάπραξης απάτης. Κατά συνέπεια, το πρώτο βήμα θα πρέπει να είναι η θωράκιση τόσο της ισχύουσας όσο και της υπό έκδοση νομοθεσίας. Αυτό συνεπάγεται την αναζήτηση σχετικών πληροφοριών για τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται ο νόμος στην πράξη. Στο πλαίσιο αυτό διατίθενται διάφορες πηγές πληροφοριών:

- [http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_el](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_el)
- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm)
- ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2011 σχετικά με τη βελτίωση της νομοθεσίας, την επικουρικότητα και την αναλογικότητα και την έξυπνη νομοθεσία (2011/2029(INI))·
- «*Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140 funded by the EU “FALCONE” Programme and the Max Planck Institute*», 2001·

Η θωράκιση της νομοθεσίας έναντι της απάτης μπορεί να πραγματοποιηθεί, για παράδειγμα, από ορισθείσα αρχή, από την ακαδημαϊκή κοινότητα ή με τη μορφή έργου που ανατίθεται σε εξωτερικό φορέα υπό τον συντονισμό της εθνικής AFCOS, κατά περίπτωση.

Ο σκοπός της θωράκισης της νομοθεσίας έναντι της απάτης περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- ✓ αποκάλυψη ανεπιθύμητων συνεπειών των ισχυουσών και/ή υπό έκδοση νομοθετικών διατάξεων με ιδιαίτερη έμφαση στα κενά της νομοθεσίας που αφήνουν περιθώρια για διάπραξη απάτης·
- ✓ προσδιορισμός των κινδύνων που προκύπτουν από τις διατάξεις και τη διατύπωση της σχετικής νομοθεσίας που δεν έχει υποβληθεί σε διαδικασία θωράκισης έναντι της απάτης·
- ✓ εκπόνηση προτάσεων για τροποποιήσεις της σχετικής νομοθεσίας προκειμένου να εξαλειφθούν οι υφιστάμενοι κίνδυνοι ή η εμφάνιση πιθανών κινδύνων, να αποτραπούν νεοεμφανιζόμενοι κίνδυνοι και να εξαλειφθούν οι ευκαιρίες διάπραξης απάτης.

### **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

#### **Θωράκιση της νομοθεσίας έναντι της απάτης στη Σλοβακία**

*Η θωράκιση της νομοθεσίας έναντι της απάτης έχει συμπεριληφθεί στο σχέδιο δράσης που επισυνάπτεται ως παράρτημα στην εθνική στρατηγική της Σλοβακίας για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Το κεντρικό σημείο επαφής για την OLAF (εφεξής «ΚΣΕ») είναι ο φορέας που έχει επιφορτιστεί με τον ρόλο του συντονιστή κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων που σχετίζονται με το μέτρο αυτό. Η θωράκιση της εθνικής νομοθεσίας έναντι της απάτης αποτελεί ένα από τα καθήκοντα που αναφέρονται στο σχέδιο δράσης το οποίο συνοδεύει την εθνική στρατηγική της Σλοβακικής Δημοκρατίας για την προστασία των συμφερόντων της ΕΕ.*

*Κατόπιν μελέτης των συναφών εγγράφων της ΕΕ σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης και άλλου σχετικού υλικού ανάλυσης, το ΚΣΕ πρότεινε 19 πεδία τα οποία θεωρείται ότι ενέχουν πιθανούς κινδύνους απάτης. Τα ακόλουθα 6 πεδία επελέγησαν για περαιτέρω ανάλυση: σύγκρουση συμφερόντων· διπλή χρηματοδότηση· αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των ανακτήσεων· αποτελεσματικότητα των ποινών και των κυρώσεων· αποδοτικότητα της διαχείρισης, του ελέγχου και της επιλογής των έργων που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.*

*\*Η διάταξη που αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ οργάνων περιλαμβάνεται στο άρθρο 26 του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες (OG 47/09).*

Οι εμπειρογνώμονες επέλεξαν το (τα) πεδίο(-α) με βάση τον αντίστοιχο τομέα ειδίκευσής τους, ώστε να μπορούν να αξιοποιούν πλήρως την εμπειρογνωσία τους κατά τη διαδικασία θωράκισης της νομοθεσίας που είναι σχετική με τον τομέα τους. Ωστόσο, σε θωράκιση έναντι της απάτης μπορεί να υποβληθούν τόσο η ισχύουσα και η προτεινόμενη/υπό έκδοση νομοθεσία, όσο και άλλα σχετικά δεσμευτικά έγγραφα.

Οι εμπειρογνώμονες συμφωνούν επί μιας γενικής διαδικασίας που διαιρείται σε φάσεις. Κάθε φάση θα πρέπει να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τον σκοπό και τον στόχο, το (τα) αρμόδιο(-α) πρόσωπο(-α), τις προθεσμίες και την περιγραφή της δραστηριότητας.

Για παράδειγμα, η πρώτη φάση μπορεί να περιλαμβάνει την περιγραφή πραγματικών καταστάσεων που θεωρείται ότι δημιουργούν κίνδυνο στο πλαίσιο επιλεγμένων τομέων της νομοθεσίας από την άποψη της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Ο ορισμός εμπειρογνομόνων/φορέων που θα είναι αρμόδιοι για τη θωράκιση της επιλεγμένης νομοθεσίας/των επιλεγμένων εγγράφων βασίζεται στην αμοιβαία συμφωνία μεταξύ των εμπειρογνομόνων. Προκειμένου να εξασφαλιστούν σχετικές πληροφορίες, το εύρος των πηγών που μπορούν να επιλεγούν περιλαμβάνει, π.χ. την ισχύουσα/προτεινόμενη νομοθεσία, δικαστικές αποφάσεις, νομικές αναλύσεις, γνώμες σε εκθέσεις ελέγχου, τα αποτελέσματα των αναλύσεων κινδύνου απάτης που διενεργούνται σε διάφορους τομείς, μέσα μαζικής ενημέρωσης, διασκέψεις, ΜΚΟ κ.λπ.

Η δεύτερη φάση μπορεί να περιλαμβάνει την επιλογή της νομοθεσίας που θα υποβληθεί στη διαδικασία θωράκισης έναντι της απάτης. Οι εμπειρογνώμονες θα πρέπει να προτείνουν κατάλογο με τη σχετική νομοθεσία/τα σχετικά έγγραφα.

Η τρίτη φάση μπορεί να περιλαμβάνει τον προσδιορισμό των αδυναμιών και των κενών της νομοθεσίας που επελέγη για να υποβληθεί σε διαδικασία θωράκισης έναντι της απάτης. Οι αρχικές πληροφορίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν τον τίτλο του εγγράφου· τη διατύπωση της (των) υπό εξέταση διάταξης(-ων)· την περιγραφή του τρόπου με τον οποίο η νομοθεσία και/ή μια συγκεκριμένη διάταξη ανταποκρίνεται στη συγκεκριμένη κατάσταση· τον ακριβή προσδιορισμό και την εκτίμηση/αξιολόγηση των αδυναμιών και των κενών στη νομοθεσία· τον προσδιορισμό του (των) νομικού(-ών) εμποδίου(-ων) και της προτεινόμενης μεθόδου για την εξάλειψή του (τους).

Στην τέταρτη φάση, θα πρέπει να διατυπώνονται συμπεράσματα και συστάσεις. Οι εμπειρογνώμονες θα συνοψίζουν τα ευρήματα και τα αποτελέσματα και θα συντάσσουν εκθέσεις σχετικά με τον τομέα αρμοδιότητας κάθε εμπειρογνώμονα. Στη συνέχεια, οι εν λόγω εκθέσεις, εκτιμήσεις, αξιολογήσεις και αναλύσεις θα πρέπει να συνοψίζονται σε μία σύνθετη έκθεση. Η τελική έκθεση μπορεί να περιλαμβάνει συστάσεις σχετικά με τη διατύπωση των εξεταζόμενων διατάξεων.

Η συνοπτική έκθεση θα πρέπει να υποβάλλεται για σχολιασμό σε όλα τα μέλη της ομάδας εργασίας ώστε να ενσωματώνονται σε αυτή συναφή και χρήσιμα σχόλια και προτάσεις. Η τροποποιημένη συνοπτική έκθεση θα πρέπει στη συνέχεια να υποβάλλεται στο συντονιστικό όργανο του δικτύου AFCOS προς έγκριση και έπειτα στην κυβέρνηση.

Προκειμένου να εξασφαλιστεί η πολιτική στήριξη και προώθηση, είναι χρήσιμο η κυβέρνηση να θεσπίσει μέτρο σχετικά με την ανάγκη διεξαγωγής διαδικασίας θωράκισης της εθνικής νομοθεσίας έναντι της απάτης. Η ρήτρα για τη θωράκιση της νομοθεσίας έναντι της απάτης θα πρέπει να ενταχθεί στους νομοθετικούς κανόνες. Θα ήταν σκόπιμο, στο πλαίσιο του νομοθετικού έργου, να υποβληθεί πρόταση για θέσπιση διαδικασίας που θα χρησιμοποιείται σε τακτική βάση για τη θωράκιση έναντι της απάτης της νομοθεσίας που εκκρεμεί ή βρίσκεται στο στάδιο της εκπόνησης. Επιπλέον, οι συμμετέχοντες εμπειρογνώμονες από ΜΚΟ και η χρήση της εμπειρογνωσίας ακαδημαϊκών στη διαδικασία θωράκισης της νομοθεσίας έναντι της απάτης αποτελούν σημαντικό πλεονέκτημα.

### **2.1.2. Εντοπισμός της απάτης**

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμευτούν για τον εντοπισμό των παρατυπιών και για τη δρομολόγηση των κατάλληλων διαδικασιών επανόρθωσης και επιβολής κυρώσεων. Για τον σκοπό αυτό, έχει καίρια σημασία η πλήρης αξιοποίηση και χρήση όλων των μέσων και των πόρων των αρμόδιων εθνικών αρχών για τον εντοπισμό παρατυπιών. Ο έλεγχος των μέτρων και των τεχνικών εντοπισμού θα καθιστά δυνατή:

- ✓ τη δημιουργία καταλόγου των υφιστάμενων συστημάτων εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου·
- ✓ τη διαπίστωση της ύπαρξης και τον έλεγχο της αποδοτικότητας της διαδικασίας καταγγελίας δυσλειτουργιών·
- ✓ την επαλήθευση της ορθής και αποτελεσματικής διοχέτευσης της ροής πληροφοριών μετά τον εντοπισμό περιπτώσεων για τις οποίες υπάρχουν υπόνοιες απάτης·
- ✓ την αποσαφήνιση του συστήματος υποβολής αναφορών για παρατυπίες και περιπτώσεις απάτης σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ και τον έλεγχο του αν το προσωπικό γνωρίζει τις διαδικασίες αυτές·
- ✓ τον προσδιορισμό του υπευθύνου για τον έλεγχο της ποιότητας των αναφορών (η AFCOS ή άλλος εθνικός φορέας).

Τα μέτρα εντοπισμού βασίζονται σε ισχυρές διοικητικές ικανότητες όπως:

- ✓ αξιόπιστες και σαφείς διαδικασίες για τον χειρισμό της εντοπισθείσας υπόθεσης στην οποία υπάρχει υπόνοια απάτης, καθώς και για τη διασφάλιση της ταχείας και κατάλληλης ροής πληροφοριών στις αρμόδιες αρχές·
- ✓ σαφής πολιτική καταγγελίας των δυσλειτουργιών με εξασφάλιση προστασίας·
- ✓ παροχή εργαλείων εντοπισμού στο προσωπικό·
- ✓ κατάρτιση·
- ✓ αξιόπιστος και αποδοτικός μηχανισμός υποβολής αναφορών (π.χ. ΣΔΠ).

### **2.1.3. Έρευνα και δίωξη**

Ο έλεγχος όσον αφορά τα μέτρα και τις τεχνικές έρευνας και δίωξης θα πρέπει να εστιάζει στην απάτη, τη διαφθορά και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Θα καθιστά δυνατή:

- ✓ την αξιολόγηση των νομικών, οργανωτικών και διαδικαστικών κανόνων που αφορούν τις διοικητικές και/ή ποινικές έρευνες και/ή τη δίωξη·
- ✓ την αξιολόγηση της ρευστότητας και της ποιότητας της ροής/ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των σχετικών εμπλεκόμενων αρχών.

Τα μέτρα έρευνας και δίωξης θα πρέπει να βασίζονται σε ισχυρές διοικητικές ικανότητες όπως:

- ✓ σαφείς και αποτελεσματικοί κανόνες σχετικά με τη ροή/ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των σχετικών διοικητικών και δικαστικών αρχών·
- ✓ ισχυρή και αγωγική συνεργασία μεταξύ των σχετικών διοικητικών και δικαστικών αρχών·



- ✓ εξειδίκευση των αρμοδίων για τη διεξαγωγή ερευνών καθώς και των εισαγγελέων στα θέματα των που αφορούν το σκέλος των δαπανών και το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού της ΕΕ.
- ✓ συνεχής κατάρτιση στον τομέα.

#### **2.1.4. Ανάκτηση και κυρώσεις**

Σύμφωνα με το άρθρο 325 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιβάλλουν κυρώσεις σε περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς και οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ με τις ίδιες έντονες προσπάθειες που θα κατέβαλλαν για την προστασία των εθνικών τους συμφερόντων. Ένας βασικός παράγοντας που μπορεί να δράσει αποτρεπτικά για άτομα που δυνητικά θα μπορούσαν να διαπράξουν απάτη είναι η επιβολή κυρώσεων και η δημοσιοποίησή τους.

Ο έλεγχος των μέτρων και των τεχνικών επανόρθωσης θα καθιστά δυνατή:

- ✓ την αξιολόγηση των νομικών, οργανωτικών και διαδικαστικών κανόνων που συνδέονται με την επιβολή διοικητικών και ποινικών κυρώσεων.
- ✓ την αξιολόγηση του αποτρεπτικού αποτελέσματος των κυρώσεων.

Τα μέτρα επανόρθωσης θα πρέπει να βασίζονται σε ισχυρές διοικητικές ικανότητες όπως:

- ✓ σύστημα αποτελεσματικών, αποτρεπτικών και αναλογικών διοικητικών και/ή δικαστικών ποινών που θα πρέπει να υπερβαίνουν τις δημοσιονομικές διορθώσεις που εφαρμόζονται σε περιπτώσεις απλών παρατυπιών.
- ✓ αρχές που έχουν οριστεί με σαφήνεια ως αρμόδιες για την παρακολούθηση της επιβολής των κυρώσεων, και καθορισμένα καθήκοντα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή τους.
- ✓ αποδοτικές και αποτελεσματικές υπηρεσίες ανάκτησης.
- ✓ στατιστική παρακολούθηση.
- ✓ κατάρτιση, σεμινάρια, πρακτικά εργαλεία και εγχειρίδια.

## **2.2. Εκτίμηση του κινδύνου απάτης**

Κατά τη διαμόρφωση της μεθοδολογίας εκτίμησης του κινδύνου απάτης με απώτερο στόχο την εκπόνηση της στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο στόχος της διαχείρισης του κινδύνου απάτης. Η εκτίμηση του κινδύνου απάτης έχει ως στόχο να διευκολύνει τη διαμόρφωση και την εφαρμογή προδραστικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης με οικονομικά αποδοτικά μέσα.

Αυτό προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εθνικές ιδιαιτερότητες της στρατηγικής. Πρέπει να επιτυγχάνεται κατάλληλη ισορροπία μεταξύ μιας πολύ αναλυτικής εκτίμησης του κινδύνου απάτης για όλες τις διαδικασίες σε επιχειρησιακό επίπεδο και μιας περισσότερο συνολικής προσέγγισης. Η πρώτη ενδείκνυται για τη διαμόρφωση στρατηγικής σε περιφερειακό ή τομεακό επίπεδο, ενώ η δεύτερη θα πρέπει να χρησιμοποιείται για τον καθορισμό εθνικών στόχων.

Η διενέργεια της εκτίμησης του κινδύνου απάτης μπορεί να διαφοροποιείται μεταξύ των κρατών μελών, ανάλογα με τα εξής:

- το μέγεθος της χώρας·
- τον βαθμό αποκέντρωσης·
- το είδος των οργανισμών που έχουν αναλάβει καθήκοντα διαχείρισης των κονδυλίων της ΕΕ·
- τη διοικητική και/ή δικαστική διάρθρωση·
- το κανονιστικό πλαίσιο της χώρας.

Οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να διενεργούν εκτίμηση του κινδύνου απάτης βάσει του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 που εφαρμόζεται στην περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Μπορούν να κάνουν χρήση του εγγράφου καθοδήγησης για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης και τα αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης, το οποίο καταρτίστηκε από την Επιτροπή για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020<sup>10</sup>, ή να χρησιμοποιήσουν άλλη μεθοδολογία.

#### **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

##### ***Εφαρμογή εργαλείου εκτίμησης του κινδύνου απάτης στην Ελλάδα***

*Το 2014, η διαχειριστική αρχή του επιχειρησιακού προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα 2007-2013» δρομολόγησε τη χρήση του εργαλείου της ΕΕ για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης (EGESIF 14-0021-00, 16/6/2014). Η διαχειριστική αρχή χρησιμοποίησε το εργαλείο, πρώτον, για τον έλεγχο του προηγούμενου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) και, δεύτερον, για τη διαδικασία ορισμού όπως απαιτείται από το κανονιστικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020.*

*Με βάση την προαναφερόμενη διαδικασία, κάθε διαχειριστική αρχή όρισε έναν εμπειρογνώμονα σχετικό με ζητήματα απάτης και συγκρότησε ομάδα εκτίμησης του κινδύνου απάτης. Οι εμπειρογνώμονες από όλες τις διαχειριστικές αρχές (ΔΑ) συμμετέχουν στο εσωτερικό δίκτυο συνεργασίας για την εφαρμογή της στρατηγικής κατά της απάτης στις διαρθρωτικές δράσεις, την οποία συντονίζει η Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης (ΕΥΘΥ).*

*Χάρη στη συνεργασία των διορισθέντων εμπειρογνομώνων, το εσωτερικό δίκτυο συνεργασίας προχώρησε στην εφαρμογή και τη βελτιστοποίηση του εργαλείου της ΕΕ από την άποψη της ενσωμάτωσης όλων των ισχυόντων μέτρων ελέγχου που η Ελλάδα εισήγαγε στα εγχειρίδια διαδικασιών του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (ΣΔΕ) της περιόδου 2014-2020. Το παράδειγμα αυτό καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο το εργαλείο εκτίμησης του κινδύνου απάτης της ΕΕ μπορεί να συμβάλει όχι μόνο στη συμμόρφωση με τους προαναφερθέντες κανονισμούς αλλά και στην πρόληψη και την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των διαρθρωτικών δράσεων.*

<sup>10</sup> EGESIF 14-0021-00 της 16ης Ιουνίου 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

Ανεξαρτήτως της χρησιμοποιούμενης μεθόδου, η εκτίμηση του κινδύνου απάτης θα πρέπει να διενεργείται με τη δέουσα προσοχή ώστε να καλύπτονται όλοι οι επιχειρηματικοί τομείς, τα τομεακά ταμεία και τα χρηματοδοτικά μέσα (π.χ. δημόσιες συμβάσεις, επιχορηγήσεις, τεχνική βοήθεια). Ένα άλλο πιθανό υπόδειγμα της δομής του εγγράφου εκτίμησης του κινδύνου απάτης παρέχεται στο **παράρτημα 3 – Πιθανή δομή και περιεχόμενο του εγγράφου για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης**.

Ο στόχος της εκτίμησης του κινδύνου απάτης είναι να εξασφαλιστεί ο ολοκληρωμένος έλεγχος των κινδύνων και να καταστεί δυνατή η διατήρηση αποδεκτού επιπέδου έκθεσης της διαχειριστικής αρχής στον κίνδυνο, με ελάχιστο κόστος.

Η εκτίμηση κινδύνου θα πρέπει να διενεργείται από τη διαχειριστική αρχή, τους ενδιάμεσους φορείς (κατά περίπτωση), την αρχή πιστοποίησης, την αρχή ελέγχου και την υπηρεσία συντονισμού της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS).

Στο πλαίσιο καθεμίας από τις εν λόγω αρχές πρέπει να συγκροτείται μια ομάδα εκτίμησης του κινδύνου απάτης, η οποία θα διευκολύνει και θα συντονίζει τη διαδικασία εκτίμησης του κινδύνου απάτης εντός του εκάστοτε οργάνου. Συνιστάται η εκτίμηση του κινδύνου στο εσωτερικό ενός οργάνου να συντονίζεται από τους διαχειριστές κινδύνου δεδομένου ότι αυτοί κατανοούν τις τεχνικές και την ορολογία της εκτίμησης κινδύνου. Ωστόσο, αυτή καθαυτή η εκτίμηση θα πρέπει να διενεργείται από το προσωπικό τμημάτων που είναι αρμόδια για τις διάφορες διαδικασίες οι οποίες περιλαμβάνουν τα εξής: διαχείριση προγράμματος (επιλογή πράξεων/έργων), ανάθεση συμβάσεων, επαληθεύσεις, έγκριση πληρωμών, δημόσιες συμβάσεις, παρακολούθηση της εφαρμογής (έλεγχοι εγγράφων και επιτόπιες επαληθεύσεις), εσωτερικός έλεγχος, έλεγχος για παρατυπίες και καταπολέμηση της απάτης κ.λπ.). Τα τμήματα γνωρίζουν καλύτερα ποιοι κίνδυνοι απειλούν αυτές τις διαδικασίες.

Πριν από την έναρξη της διαδικασίας εκτίμησης του κινδύνου απάτης, οι συμμετέχοντες θα πρέπει να λαμβάνουν επαρκείς κατευθυντήριες γραμμές/οδηγίες και να παρακολουθούν προγράμματα κατάρτισης για να διασφαλίζεται η ορθή χρήση της μεθοδολογίας.

Η υπηρεσία ΕΣΚΑ (η οποία θα μπορούσε να είναι η AFCOS) θα πρέπει να συντονίζει και να καθοδηγεί την όλη διαδικασία εκτίμησης του κινδύνου και να συγκεντρώνει όλα τα στοιχεία από τις διαχειριστικές αρχές, περιλαμβανομένης της δικής της εκτίμησης του κινδύνου απάτης. Τα αποτελέσματα θα πρέπει να χρησιμοποιούνται ως βάση για την εκπόνηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης. Είναι δυνατή η διοργάνωση ειδικών εργαστηρίων με τη συμμετοχή των διαχειριστικών και ελεγκτικών αρχών για την αξιολόγηση και την προσαρμογή των εργασιών που έχουν ολοκληρωθεί. Η ιεράρχηση των κινδύνων απάτης θα πρέπει να αναλύεται σε αυτό το επίπεδο.

Συνιστάται **να μην ανατίθεται εξωτερικά** η εκτίμηση του κινδύνου απάτης καθώς προϋποθέτει άρτια γνώση του εν λειτουργία συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και των δικαιούχων των προγραμμάτων.

Συνιστάται επίσης οι αρχές ελέγχου να μην αναλαμβάνουν άμεσο ρόλο κατά τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης αναφορικά με την εκτίμηση κινδύνου, δεδομένου ότι ενδέχεται να

συμμετέχουν στον έλεγχο της όλης διαδικασίας. Ωστόσο, μπορεί να τους ζητηθεί να συμμετάσχουν στη διαδικασία εκτίμησης με συμβουλευτικό ρόλο ή ως παρατηρητές.

Η διαδικασία εκτίμησης του κινδύνου θα πρέπει να τεκμηριώνεται δεόντως.

Η εκτίμηση του κινδύνου απάτης θα πρέπει να πραγματοποιείται σε ετήσια βάση. Όπου απαιτείται, η περίοδος αυτή θα πρέπει είτε να μειώνεται είτε να παρατείνεται (2 έτη), λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης των κινδύνων μέσω της οργάνωσης.

Ανάλογα με τα συμπεράσματα που θα συνάγονται στο τέλος της διαδικασίας, θα πρέπει να διενεργείται επανεξέταση και επικαιροποίηση σε περιοδική βάση.

### **2.2.1. Θεωρητικές βάσεις της εκτίμησης του κινδύνου απάτης**

Υπάρχουν διαφορές μεταξύ της εκτίμησης του κινδύνου απάτης και μιας συνήθους εκτίμησης κινδύνων.

- ✓ Η συνήθης εκτίμηση κινδύνων επικεντρώνεται στην ανάλυση γεγονότων που ενδέχεται να προκύψουν σε ένα περιβάλλον (εξωτερικό ή εσωτερικό) και στην ανάλυση των δυνητικών αρνητικών επιπτώσεων που μπορεί να έχουν τα γεγονότα αυτά στην επίτευξη των (οργανωτικών) στόχων, εάν οι έλεγχοι που διενεργούνται για την αποτροπή τέτοιου είδους γεγονότων δεν είναι αποτελεσματικοί. Κατά συνέπεια, η συνήθης εκτίμηση κινδύνων επικεντρώνεται στην επίτευξη στόχων και συνδέεται με το εφαρμοζόμενο σύστημα καταπολέμησης της απάτης (διαχειριστικές αρχές και όργανα με καθήκοντα προστασίας οικονομικών συμφερόντων).

*Παράδειγμα: Η μη έγκαιρη κατάρτιση και υποβολή τευχών δημοπράτησης για ένα συγκεκριμένο έργο λόγω μεγάλου φόρτου εργασίας ή έλλειψης των απαραίτητων δεξιοτήτων του προσωπικού που είναι αρμόδιο για τη διαδικασία διαγωνισμού θα μπορούσε να προκαλέσει καθυστερήσεις στη σύναψη συμβάσεων και στην εκτέλεση των δραστηριοτήτων και, κατά συνέπεια, στην ολοκλήρωση των συμβάσεων. Οι σοβαρές καθυστερήσεις μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα την ακύρωση έργων και την απώλεια κονδυλίων.*

- ✓ Η εκτίμηση του κινδύνου απάτης, από την άλλη πλευρά, προσανατολίζεται ειδικά στον εντοπισμό των γεγονότων ή των συνθηκών που ενδέχεται να υποδεικνύουν την ύπαρξη κινήτρων ή πιέσεων για την εμφάνιση παρατυπιών και περιπτώσεων απάτης, καθώς και στον εντοπισμό καταστάσεων οι οποίες μπορεί να οδηγήσουν στην εμφάνιση παρατυπιών και περιπτώσεων απάτης. Η εκτίμηση αυτή μπορεί να διενεργείται με βάση τα ακόλουθα:
  - περιπτώσεις παρατυπιών και απάτης που έχουν σημειωθεί στην πραγματικότητα (ιστορικά δεδομένα)·
  - συμπτωματικές συμπεριφορές·
  - ευκαιρίες για διάπραξη απάτης.
- ✓ Η εκτίμηση του κινδύνου απάτης είναι, συνεπώς, περισσότερο προσανατολισμένη στον ανθρώπινο παράγοντα, δηλαδή στην ύπαρξη στοιχείων του επονομαζόμενου «τριγώνου της απάτης» ή, καλύτερα, «του διαμαντιού της απάτης». Συγκεκριμένα,

κατά τον προσδιορισμό των κινδύνων απάτης, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι ο δράστης ενεργεί σε περίπτωση που υπάρχουν οι ακόλουθοι παράγοντες<sup>11</sup>:

- Ευκαιρία: ο δράστης βρίσκεται στο σωστό σημείο και υπό τις κατάλληλες συνθήκες για να ενεργήσει, οι διαδικασίες στον συγκεκριμένο τομέα δεν είναι σαφείς ή είναι εύκολη η καταστρατήγησή τους κ.λπ. Παράδειγμα: Οι διαδικασίες σχετικά με την εκτίμηση του κόστους των υπηρεσιών/αγαθών/εργασιών και οι διαδικασίες υποβολής προσφορών ήταν γενικές και άφηναν μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας. Ως εκ τούτου, ήταν εύκολο να υπερεκτιμηθούν οι τιμές και βάσει συμφωνίας με τον προμηθευτή ο δράστης θα μπορούσε να αποκομίσει ένα ορισμένο ποσοστό της αξίας της σύμβασης (το ποσοστό της συγχρηματοδότησης).
- Κίνητρο: Ο δράστης έχει κίνητρο να διαπράξει απάτη: ο δράστης αντιμετωπίζει προβλήματα στην εργασία του με τους ανωτέρους του ή στο οικογενειακό του περιβάλλον ή έχει οικονομικές δυσχέρειες. Παράδειγμα: Ο δικαιούχος προέβη σε παράνομη συμπεριφορά διότι υφίστατο οικονομικές πιέσεις και δεν είχε επαρκείς πόρους λόγω απώλειας αρκετών συμβάσεων/πελατών. Το κίνητρο ήταν η ανάγκη να εξασφαλίσει περισσότερα χρήματα για να συγχρηματοδοτήσει το έργο:
- Εκλογίκευση: ο δράστης μπορεί να εκλογικεύσει τις πράξεις του: μπορεί να αισθάνεται ότι δικαίως είναι δυσαρεστημένος με τον εργοδότη του (π.χ. εάν έχει παραγκωνιστεί στο πλαίσιο διαδικασίας προαγωγής, γνωρίζει ότι συνάδελφοί του εμπλέκονται σε υπόθεση απάτης και τα υψηλόβαθμα μέλη του προσωπικού δεν αποτελούν παράδειγμα προς μίμηση). Παράδειγμα: Ο δικαιούχος πιστεύει ότι δεν θα αποκαλυφθεί η ενοχή του διότι άλλοι δικαιούχοι έχουν χρησιμοποιήσει την ίδια μέθοδο/τεχνική και οι επιχειρήσεις τους ευημερούν.

Εν γένει, η ευκαιρία ανοίγει τον δρόμο για την απάτη, ενώ τα κίνητρα και η εκλογίκευση μπορούν να ωθήσουν το άτομο στη διάπραξή της. Ωστόσο, το άτομο πρέπει να έχει την ικανότητα να αναγνωρίσει την ανοιχτή πόρτα ως ευκαιρία και να την εκμεταλλευτεί διαβαίνοντάς την, όχι μόνο μία φορά, αλλά επανειλημμένα.

Υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που ωθούν στη διάπραξη απάτης, όπως:

- Αθέμιτη σύμπραξη: ο δράστης μπορεί να συνεργαστεί με άλλους στο περιβάλλον εργασίας του με σκοπό να εκμεταλλευτεί τις αδυναμίες του περιβάλλοντος εσωτερικού ελέγχου για ίδιον όφελος.
- Ικανότητα: ο δράστης έχει την ικανότητα: προσωπικά χαρακτηριστικά και δεξιότητες που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για το αν υπάρχει πραγματικό ενδεχόμενο να σημειωθεί απάτη. Σε αυτά μπορεί να περιλαμβάνονται: θέση/καθήκοντα, γνώσεις και ευφυΐα, αυτοπεποίθηση/εγωισμός, δεξιότητες

---

<sup>11</sup> Βάσει της θεωρίας του «τριγώνου της απάτης» που αναπτύχθηκε από τον Donald R. Cressey στο *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), σ. 30 και του άρθρου με τίτλο «The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud», που συντάχθηκε από τους Wolfe, D. T. και Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal*, σ. 74.

άσκησης πιέσεων, ικανότητα του να ψεύδεται κανείς αποτελεσματικά και ανοσία στο άγχος.

Παραδείγματα των κινδύνων αυτών παρέχονται στο **παράρτημα 4 - Κίνδυνοι απάτης**.

- ✓ Τέλος, κατά την εκτίμηση του ενδεχομένου εμφάνισης περίπτωσης απάτης, θα πρέπει να εφαρμόζεται μια περισσότερο συντηρητική προσέγγιση λαμβανομένης υπόψη της αρχής της «μηδενικής ανοχής».

### **2.2.2. Μεθοδολογία για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης**

Η διαχείριση των κινδύνων θα πρέπει να ξεκινά με τη δημιουργία λεπτομερούς καταλόγου των δραστηριοτήτων και των βασικών διαδικασιών που διενεργούνται στο πλαίσιο των διαχειριστικών αρχών. Στον κατάλογο θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν οι σχέσεις και η μέθοδος επικοινωνίας με άλλες μονάδες. Οι κίνδυνοι πρέπει να προσδιορίζονται, να ερμηνεύονται και να επεξηγούνται με προσοχή. Ως εκ τούτου, οι τεχνικές ανάλυσης θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν συζητήσεις με συναδέλφους, εργαστήρια, ερωτηματολόγια κ.λπ.

Η εκτίμηση του κινδύνου απάτης είναι μια συνεχής διαδικασία η οποία περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

- ✓ Προσδιορισμός και διατύπωση των κινδύνων απάτης
- ✓ Εκτίμηση και ιεράρχηση των κινδύνων που έχουν προσδιοριστεί
- ✓ Σχεδιασμός, υλοποίηση και έλεγχος των προληπτικών και διορθωτικών δράσεων.

#### **2.2.2.1. Προσδιορισμός και διατύπωση των κινδύνων απάτης**

Ο προσδιορισμός και η εκτίμηση των κινδύνων απάτης μπορεί να γίνει με βάση τις γνώσεις που έχουν συγκεντρωθεί από προηγούμενες υποθέσεις απάτης που αφορούσαν τα ταμεία της ΕΕ, καθώς και σε σχέση με κοινώς αναγνωρισμένες και επαναλαμβανόμενες περιπτώσεις απάτης. Κατά συνέπεια, η εκτίμηση του κινδύνου απάτης θα πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία· συνεπώς, θα πρέπει να είναι αμερόληπτη και ανεξάρτητη.

Είναι δυνατή η διενέργεια ανάλυσης των ιστορικών δεδομένων, στο πλαίσιο της οποίας οι πληροφορίες που αφορούν παλαιότερες περιπτώσεις παρατυπιών και απάτης αναλύονται με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

- είδη προγραμμάτων ή συμβάσεων (δηλαδή τεχνική βοήθεια, επιχορηγήσεις)·
- αξία σύμβασης·
- διάρκεια του έργου·
- στάδιο/διαδικασία έργου (δηλαδή επιλογή αιτούντων, υλοποίηση και επαλήθευση των πράξεων, πιστοποίηση και πληρωμές)·
- είδος δραστηριότητας που χρηματοδοτείται από το έργο·
- γεωγραφική ένδειξη·
- τύπος δικαιούχων κ.λπ.

Πιο συγκεκριμένα, για καθένα από τα ανωτέρω κριτήρια θα πρέπει να υπολογίζονται αρκετές περιπτώσεις παρατυπιών και/ή (υπονοιών) απάτης. Αυτή η ανάλυση επιτρέπει τον προσδιορισμό των διαδικασιών που εμφανίζουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο ή τη διαμόρφωση του προφίλ του επικίνδυνου έργου. Το προφίλ του επικίνδυνου έργου μπορεί να περιλαμβάνει συνδυασμό διαφόρων κριτηρίων. Σχετικό παράδειγμα παρατίθεται στην ακόλουθη εικόνα:

ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΠΑΡΑΤΥΠΙΩΝ/ΑΠΑΤΗΣ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΥ / ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΜΟΝΑΔΑΣ				
		Τύπος δικαιούχου		
		Φορέας δημόσιας διοίκησης	Μη κυβερνητική οργάνωση	Μικρομεσαία επιχείρηση
Εδαφική μονάδα	Μονάδα αριθ. 1			
	Μονάδα αριθ. 2			
	Μονάδα αριθ. 3			
	Μονάδα αριθ. 4			
	Μονάδα αριθ. 5			

	Στην κατηγορία αυτή σημειώθηκαν παρατυπίες/απάτη σε περισσότερες από το 50% των περιπτώσεων.
	Στην κατηγορία αυτή σημειώθηκαν παρατυπίες/απάτη στο 25%- 50% των περιπτώσεων.
	Στην κατηγορία αυτή σημειώθηκαν παρατυπίες/απάτη σε λιγότερες από το 25% των περιπτώσεων.

Κατά τη διατύπωση των κινδύνων θα πρέπει να δίνεται προσοχή στην περιγραφή του κινδύνου. Αυτό είναι σημαντικό για τον προσδιορισμό του καταλληλότερου ελέγχου. Πιο συγκεκριμένα, πρέπει να είναι σαφές, αφενός, ποια είναι η αιτία του κινδύνου και, αφετέρου, ποιες είναι οι συνέπειές του.

Κατά τη διατύπωση των κινδύνων θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ακόλουθες παράμετροι:

- ✓ η αρνητική επίπτωση της εμφάνισης του κινδύνου στον προϋπολογισμό, στη φήμη και/ή στους στόχους πρέπει να είναι προφανής·
- ✓ ο κίνδυνος περιλαμβάνει το στοιχείο της αβεβαιότητας·
- ✓ ο κίνδυνος θα πρέπει να περιγράφεται ως πιθανό γεγονός και όχι ως αρνητική κατάσταση. Μια αρνητική κατάσταση δεν αποτελεί κίνδυνο αλλά πρόβλημα το οποίο μπορεί να έχει ή να μην έχει αρνητικές συνέπειες·
- ✓ θα πρέπει να αποφεύγεται η αναφορά στο αν εφαρμόζεται ή όχι έλεγχος·



- ✓ ο κίνδυνος δεν θα πρέπει να περιγράφεται ως αρνητικό στοιχείο μιας επιχειρησιακής διαδικασίας (με καθυστέρηση, ανεπαρκής, αναποτελεσματική ή παράνομη). Στην περιγραφή του κινδύνου θα πρέπει να περιλαμβάνεται η αιτία του.
- ✓ θα πρέπει να τηρείται μια απόσταση όσον αφορά τις οργανωτικές παραδοχές καθώς υποδηλώνουν ανεπαρκή σχεδιασμό (δηλαδή έλλειψη προσωπικού).

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης μπορούν να χρησιμεύσουν ως συνεισφορά για την αυτοαξιολόγηση της έκθεσης στον κίνδυνο απάτης. Ο απώτερος στόχος της εκτίμησης του κινδύνου απάτης είναι να δημιουργηθεί μια ιεράρχηση των κινδύνων που θα περιλαμβάνει όλους τους κινδύνους στους οποίους μπορεί να εκτίθεται ένας οργανισμός. Ο προσδιορισμός και η κατάταξη των κινδύνων με βάση τη σημασία τους καθιστά δυνατή την ανάπτυξη των κατάλληλων μεθόδων για την αντιμετώπιση των κινδύνων στο κατάλληλο επίπεδο ιεραρχίας.

Προκειμένου να διευκολυνθεί ο προσδιορισμός και η διατύπωση των κινδύνων, στο **παράρτημα 4 – Κίνδυνοι απάτης** παρέχεται μη εξαντλητικός κατάλογος των κινδύνων απάτης, των πιθανών αιτίων και των συνεπειών τους.

Επιπλέον, είναι χρήσιμο να λαμβάνονται υπόψη οι ακόλουθες παράμετροι κατά τον προσδιορισμό και την εκτίμηση των κινδύνων:

- ✓ Όσον αφορά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ή πιο συγκεκριμένα τη φάση αξιολόγησης και επιλογής αυτών, οι εσωτερικοί έλεγχοι στο επίπεδο των εθνικών αρχών που διαχειρίζονται και παρακολουθούν τα ΕΔΕΤ είναι συνήθως πολύ αυστηροί. Ως εκ τούτου, οι δόλιες δραστηριότητες λαμβάνουν χώρα συνήθως πριν και έπειτα από τις φάσεις αυτές (για παράδειγμα, αποκάλυψη εμπιστευτικών πληροφοριών από το προσωπικό που είναι αρμόδιο για τη διαδικασία του διαγωνισμού και χειραγώγηση της διαδικασίας διαγωνισμού από τους προσφέροντες, αφενός, και παραβίαση των όρων των συμβάσεων, αφετέρου). Οι σχέσεις μεταξύ δικαιούχων και τρίτων ενέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο.
- ✓ Ο κίνδυνος απάτης αυξάνει ανάλογα με το μέγεθος και το ποσοστό της επιδότησης και το πεδίο εφαρμογής της πράξης.
- ✓ Οι κίνδυνοι είναι επίσης αυξημένοι σε μικρότερα κράτη μέλη, διότι είναι πιθανότερο τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη (δικαιούχοι, υπάλληλοι, προσφέροντες) να συνδέονται με κάποιου είδους σχέση. Το πρόβλημα των «περιστρεφόμενων θυρών» είναι επίσης μεγαλύτερο (κατάσταση κατά την οποία οι υπάλληλοι αποχωρούν από τον δημόσιο τομέα για να εργαστούν στον ιδιωτικό και αντιστρόφως, ή όταν σύμβουλοι εργάζονται για ενώσεις που δραστηριοποιούνται στον ίδιο τομέα). Ενδέχεται επίσης να υπάρχουν καταστάσεις στις οποίες υπάλληλοι προσλαμβάνονται σε έργα.

Πέραν των κινδύνων που επηρεάζουν τις διαδικασίες διαχείρισης των προγραμμάτων, θα πρέπει επίσης να προσδιορίζονται οι κίνδυνοι που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τη λειτουργία της AFCOS, π.χ. ο κίνδυνος να μην τηρηθεί η ορθή διαδικασία αναφοράς και χειρισμού μιας περίπτωσης απάτης. Μη εξαντλητικός κατάλογος των κινδύνων αυτών περιλαμβάνεται στο **παράρτημα 5 - Κίνδυνοι που συνδέονται με τη λειτουργία της AFCOS**.

#### **2.2.2.2. Εκτίμηση και ιεράρχηση των κινδύνων που έχουν προσδιοριστεί**

Μετά τη διατύπωσή τους, οι κίνδυνοι θα πρέπει να υποβληθούν σε εκτίμηση λαμβανομένων υπόψη των εφαρμοζόμενων ελέγχων για τον περιορισμό της απάτης.

Η εκτίμηση βασίζεται στους δύο ακόλουθους δείκτες:

- ✓ ενδεχόμενο εμφάνισης απάτης (πιθανότητα): πρόκειται για τη δυνατότητα/πιθανότητα υλοποίησης ενός κινδύνου που προσδιορίζει τις πιθανότητες να επέλθει ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα·
- ✓ αντίκτυπος της απάτης εφόσον σημειωθεί (επίπτωση): πρόκειται για τις επιπτώσεις/συνέπειες που προκύπτουν από την υλοποίηση συγκεκριμένου κινδύνου. Ο αντίκτυπος αντιστοιχεί στην επίπτωση στους αναμενόμενους στόχους (αποτελέσματα) η οποία μπορεί να εξαρτάται από τη φύση του κινδύνου (αρνητικός ή θετικός). Στον δείκτη αντίκτυπου του κινδύνου θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο οικονομικός αντίκτυπος, οι θιγόμενες δραστηριότητες, το επίπεδο εμπιστοσύνης σχετικά με τον οργανισμό, τυχόν πρόσθετοι πόροι και η επαναληψιμότητα κατά την περίοδο αναφοράς.

Η εκτίμηση του ενδεχομένου εμφάνισης απάτης μπορεί να πραγματοποιηθεί ως εξής:

Αξιολόγηση	Πιθανότητα	Σημασία
1	Μικρή	Η πιθανότητα εμφάνισης του κινδύνου είναι σχεδόν μηδενική ή πολύ χαμηλή, και στην πράξη είναι ελάχιστες οι περιπτώσεις στις οποίες οι κίνδυνοι όντως εκδηλώθηκαν.
2	Μέτρια	Η πιθανότητα εμφάνισης του κινδύνου αποδεικνύεται από προηγούμενα γεγονότα και οι παλαιότερες περιπτώσεις είναι γνωστές.
3	Μεγάλη	Η πιθανότητα εκδήλωσης του κινδύνου αποδεικνύεται από σαφή και συχνά γεγονότα και από την επίγνωση της ύπαρξης των καταστάσεων αυτών.

Η εκτίμηση του αντίκτυπου της απάτης σε περίπτωση εμφάνισής της μπορεί να πραγματοποιηθεί ως εξής:

Αξιολόγηση	Επίπτωση	Σημασία
1	Μικρή	Σε περίπτωση εμφάνισης του κινδύνου, δεν θα δημιουργηθούν εμπόδια ή θα δημιουργηθούν ελάχιστα εμπόδια για τα υπό εξέλιξη καθήκοντα και τις προγραμματισμένες δραστηριότητες και δεν θα απαιτηθούν πρόσθετοι πόροι. Η εμφάνιση του κινδύνου συνεπάγεται την αργή εξασφάλιση της εμπιστοσύνης του κοινού και την μερικώς αρνητική στάση του κοινού.
2	Μέτρια	Σε περίπτωση εμφάνισης του κινδύνου, θα δημιουργηθούν σημαντικά εμπόδια για τις διαδικασίες και είναι πιθανό να απαιτηθεί η επένδυση

Αξιολόγηση	Επίπτωση	Σημασία
		πρόσθετων πόρων προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων. Η εμφάνιση του κινδύνου συνεπάγεται μερική απώλεια της αξιοπιστίας και αρνητική στάση των μέσων ενημέρωσης.
3	Μεγάλη	Σε περίπτωση εμφάνισης του κινδύνου, θα δημιουργηθούν σημαντικά εμπόδια για τις διαδικασίες και θα απαιτηθεί σημαντική επένδυση πρόσθετων πόρων προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων. Η κατηγορία αυτή χρησιμοποιείται επίσης όταν δεν είναι δυνατή η επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Η εμφάνιση του κινδύνου συνεπάγεται σημαντικές απώλειες αξιοπιστίας και άσκηση δημόσιων πιέσεων για την παραίτηση των αρμοδίων για τη διαχείριση.

Τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζονται στις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση και την παρακολούθηση των ΕΔΕΤ θα πρέπει να διασφαλίζουν υψηλό επίπεδο προστασίας των εθνικών οικονομικών συμφερόντων και των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Ως εκ τούτου, το ενδεχόμενο εμφάνισης απάτης θα πρέπει θεωρητικά να είναι πολύ χαμηλό. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η βασική πτυχή στην οποία πρέπει να δίνεται έμφαση κατά την εκτίμηση του κινδύνου απάτης είναι ο αντίκτυπος και η κλίμακα της πιθανής ζημίας (επίπτωση). Όπως είναι προφανές από τον πίνακα στον οποίο παρέχονται κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση της επίπτωσης, η επίπτωση μπορεί να αφορά τη φήμη, να είναι οικονομική ή διαρθρωτική/οργανωτική.

**Η ιεράρχηση των κινδύνων απάτης** συνίσταται στην κατάταξη των κινδύνων απάτης με βάση τη συνολική έκθεση σε κίνδυνο και το είδος των κινδύνων.

Η συνολική έκθεση σε κίνδυνο υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας την πιθανότητα με την επίπτωση. Τα πιθανά αποτελέσματα και η ερμηνεία τους έχουν ως εξής:

		Πιθανότητα			
		1	2	3	
Επίπτωση	1	1	2	3	<div style="background-color: red; color: white; padding: 2px;">6, 9</div> <div style="background-color: yellow; color: black; padding: 2px;">3, 4</div> <div style="background-color: green; color: black; padding: 2px;">1, 2</div>
	2	2	4	6	
	3	3	6	9	

Οι πλέον σημαντικοί κίνδυνοι απάτης (χαρακτηρίζονται σημαντικοί και κρίσιμοι) θα πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά προτεραιότητα.

Κάθε όργανο θα πρέπει να καταρτίσει σχέδιο δράσης για τον μετριασμό των κινδύνων τους οποίους προσδιορίζει. Το σχέδιο δράσης συνίσταται να έχει το ακόλουθο περιεχόμενο: αριθμός κινδύνου, περιγραφή κινδύνου, μέτρο μετριασμού του κινδύνου, προτεραιότητα,

δείκτη, αρμόδιο τμήμα/λειτουργία, προθεσμία, κατάσταση εφαρμογής, ημερομηνία παρακολούθησης.

Τα μέτρα που αναφέρονται στα σχέδια δράσης των διαφόρων οργάνων πρέπει να ενσωματώνονται στο σχέδιο δράσης που συνοδεύει την ΕΣΚΑ.

### **2.2.3. Προσδιορισμός και εκτίμηση του κινδύνου απάτης στην πράξη**

Ο προσδιορισμός του κινδύνου απάτης μπορεί να πραγματοποιηθεί με διάφορους τρόπους.

Μία από τις προσεγγίσεις έγκειται στη σύσταση ομάδας εργασίας (ομάδα εκτίμησης του κινδύνου απάτης), καθήκον της οποίας είναι ο προσδιορισμός των κινδύνων απάτης και η ανάπτυξη εργαλείου για την εκτίμηση αυτών των προκαθορισμένων κινδύνων. Κατά τη διάρκεια της φάσης εκτίμησης, το εργαλείο μπορεί να επεκταθεί αναδρομικά με την εισαγωγή πρόσθετων κινδύνων που προσδιορίζονται από τους αξιολογητές.

Κατά τον προσδιορισμό των κινδύνων, είναι σημαντικό να αναλύεται η αιτία του κινδύνου, διότι σε αυτήν θα πρέπει να εστιάζει το μέτρο μετριασμού του κινδύνου. Είναι σκόπιμο η αιτία του κινδύνου να ενσωματώνεται στην περιγραφή του κινδύνου.

Μια άλλη προσέγγιση που είναι παρόμοια με εκείνη που χρησιμοποιείται στη συνήθη εκτίμηση κινδύνων περιλαμβάνει τη συγκέντρωση εντύπων προειδοποίησης από τους υπαλλήλους της διαχειριστικής αρχής για τον σκοπό του προσδιορισμού των κινδύνων. Η προσέγγιση αυτή περιγράφεται με περισσότερη λεπτομέρεια κατωτέρω.

Όλοι οι υπάλληλοι της διαχειριστικής αρχής θα πρέπει, κατόπιν αιτήματος του διαχειριστή κινδύνων ή σε οποιαδήποτε στιγμή μετά τον προσδιορισμό νέου κινδύνου, να συμπληρώσουν ένα **έντυπο προειδοποίησης** στο οποίο θα παρέχεται προκαταρκτική εκτίμηση του κινδύνου με βάση τους δύο δείκτες που αναφέρονται ανωτέρω (ενδεχόμενο εμφάνισης και αντίκτυπος). Ο συνδυασμός του εκτιμώμενου ενδεχομένου εμφάνισης με τον εκτιμώμενο αντίκτυπο αντιπροσωπεύει το επίπεδο έκθεσης σε κίνδυνο, βάσει του οποίου διαμορφώνεται το προφίλ κινδύνου. Το έντυπο προειδοποίησης θα πρέπει να αποστέλλεται στον διαχειριστή κινδύνων.

Τα βασικά σημεία του **εντύπου προειδοποίησης** θα μπορούσαν να είναι εκείνα που παρατίθενται στο **παράρτημα 6 - Βασικά σημεία του εντύπου προειδοποίησης**.

Στη συνέχεια, η ομάδα εκτίμησης του κινδύνου απάτης συγκεντρώνει τα έντυπα προειδοποίησης και εφαρμόζει την ίδια διαδικασία που διέπει την προκαταρκτική εκτίμηση κινδύνου: η ομάδα διαμορφώνει τις δικές της απόψεις όσον αφορά το ενδεχόμενο εμφάνισης και τον αντίκτυπο κάθε κινδύνου –χρησιμοποιώντας την ίδια κλίμακα– και αποφασίζει αν ο κίνδυνος είναι «σημαντικός», «ασήμαντος» (συνεπώς το έντυπο προειδοποίησης αρχειοθετείται) ή αν «απαιτούνται περισσότερες πληροφορίες».

Η εκτίμηση κινδύνου περιλαμβάνει τα ακόλουθα βήματα: 1) ποσοτικό προσδιορισμό του αρχικού κινδύνου (το υφιστάμενο επίπεδο κινδύνου πριν ξεκινήσουν οι επαληθεύσεις της διαχειριστικής αρχής), 2) αξιολόγηση της αποδοτικότητας των υφιστάμενων επαληθεύσεων

για τη μείωση των αρχικών κινδύνων και αξιολόγηση του τελικού/υπολειπόμενου κινδύνου (του επιπέδου του κινδύνου μετά τις επαληθεύσεις, ανάλογα με την αποτελεσματικότητά τους), 3) αξιολόγηση της αποδοτικότητας των προγραμματισμένων επαληθεύσεων για τη μείωση των τελικών/υπολειπόμενων κινδύνων, 4) προσδιορισμό του κινδύνου-στόχου (του κινδύνου που θεωρείται αποδεκτός/επιτρεπτός από τη διαχειριστική αρχή μετά την επιβολή και εφαρμογή όλων των εξακριβώσεων/επαληθεύσεων).

Οι κίνδυνοι που προσδιορίζονται καταχωρίζονται στο **μητρώο κινδύνων**.

Το **μητρώο κινδύνων** είναι ένα εσωτερικό έγγραφο και εργαλείο παρακολούθησης κάθε φορά. Το περιεχόμενό του μπορεί να περιλαμβάνει τα ακόλουθα: αριθμό κινδύνου, περιγραφή κινδύνου, πιθανότητα κινδύνου, αντίκτυπο κινδύνου και συνολική βαθμολογία, μέτρα μετριασμού του κινδύνου, αρμόδιο τμήμα/λειτουργία, προθεσμία, αναφορά της κατάστασης όσον αφορά την εφαρμογή του μέτρου και αναφορά του αν ο κίνδυνος έχει παρέλθει ή όχι. Θα πρέπει να επικαιροποιείται τακτικά (μία ή δύο φορές ετησίως ή ανάλογα με την κατεύθυνση προς την οποία εξελίσσεται ο κίνδυνος) προκειμένου να εξετάζεται αν εφαρμόζονται τα μέτρα μετριασμού του κινδύνου και αν επιτυγχάνονται τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Το μητρώο κινδύνων θα μπορούσε να λάβει τη μορφή του υποδείγματος που παρατίθεται στο **παράρτημα 7 – Μητρώο κινδύνων**.

Κατά τη διάρκεια της **διαδικασίας εκτίμησης**, εκτός από τον ποσοτικό προσδιορισμό του κινδύνου με βάση το ενδεχόμενο εμφάνισης και τον αντίκτυπο, η ομάδα εκτίμησης του κινδύνου απάτης:

- ✓ καθορίζει δράσεις για την αντιμετώπιση των κινδύνων (δράσεις που πρέπει να πραγματοποιηθούν από το εκτελεστικό και διοικητικό προσωπικό),
- ✓ αναθέτει τις αρμοδιότητες για τις δράσεις αντιμετώπισης των κινδύνων,
- ✓ ορίζει προθεσμίες κ.λπ.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, όλες αυτές οι πληροφορίες περιλαμβάνονται στο **μητρώο κινδύνων**.

Η ομάδα εκτίμησης του κινδύνου δύναται να αποφασίσει να προειδοποιήσει τα συνεργαζόμενα όργανα σε περίπτωση καταστάσεων υψηλού κινδύνου.

Παράλληλα, οι διαχειριστικές αρχές στο ανώτατο επίπεδο θα πρέπει να καταρτίσουν **αρχική δήλωση πρόθεσης**, με την οποία θα δηλώνουν τη δέσμευσή τους για την καταπολέμηση της απάτης από το αρχικό στάδιο εμφάνισής της, καθώς και **ετήσια δήλωση προόδου** (η αρχική δήλωση πρόθεσης θα πρέπει να είναι απλούστερη από την ετήσια δήλωση προόδου προκειμένου να είναι ευκολότερη η κατανόηση και η εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών της διαχειριστικής αρχής για την καταπολέμηση της απάτης).

Τα βασικά σημεία της αρχικής δήλωσης πρόθεσης θα μπορούσαν να είναι εκείνα που παρατίθενται στο **παράρτημα 8 - Βασικά σημεία της αρχικής δήλωσης πρόθεσης**.

#### **2.2.3.1. Εκτίμηση του κινδύνου απάτης στον προϋπολογισμό της ΚΓΠ**

Το 2016, ο σύμβουλος καταπολέμησης της απάτης της Γενικής Διεύθυνσης Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή) εξέδωσε πρακτικό έγγραφο με τίτλο «Assessment of the risk of fraud and other serious irregularities to the detriment of the CAP budget» (Αξιολόγηση του κινδύνου απάτης και άλλων σοβαρών παρατυπιών εις βάρος του προϋπολογισμού της ΚΓΠ). Αυτό το πρόσφατο έγγραφο παρέχει στοιχεία για τις εκτιμήσεις κινδύνου που διενεργούν τα κράτη μέλη και οι υποψήφιες χώρες και προτείνει πιθανά μέτρα μετριασμού. Καλύπτονται τα εξής:

- ✓ εξωτερικοί κίνδυνοι απάτης: απάτη και άλλες σοβαρές παρατυπίες που διαπράττονται από τους τελικούς δικαιούχους του προϋπολογισμού της ΚΓΠ
- ✓ εσωτερικοί κίνδυνοι απάτης: απάτη και άλλες σοβαρές παρατυπίες που διαπράττονται από το προσωπικό των εθνικών αρχών που συμμετέχει στη διαχείριση των κονδυλίων της ΚΓΠ, καθώς και
- ✓ συγκεκριμένα μέτρα μετριασμού που παρατίθενται ανά είδος κινδύνου.

Μολονότι ο μετριασμός των εξωτερικών κινδύνων απάτης (κυρίως μέσω της πρόληψης, του εντοπισμού και της διόρθωσης) αποτελεί καθήκον των διαχειριστικών αρχών και των οργανισμών πληρωμών των κρατών μελών, διάφορα μέτρα και δράσεις σε επίπεδο ΕΕ<sup>12</sup> έχουν ήδη συμβάλει στον μετριασμό αυτών των εξωτερικών κινδύνων απάτης. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνδράμει τους οργανισμούς πληρωμών και τις διαχειριστικές αρχές, καθώς και τους σχετικούς φορείς στις υποψήφιες χώρες, για την αποτελεσματική και αποδοτική εφαρμογή των νέων διατάξεων για την καταπολέμηση της απάτης με την έκδοση εγγράφου καθοδήγησης και τη διοργάνωση σεμιναρίων για την καταπολέμηση της απάτης στις εγκαταστάσεις των κρατών μελών.

#### **2.2.4. Εργαλεία ΤΠ για τον προσδιορισμό κινδύνων**

Σήμερα τα εργαλεία ΤΠ αποτελούν πολύτιμα βοηθήματα για την ανάλυση των μορφών απάτης και τον εντοπισμό των τομέων που εμφανίζουν υψηλό κίνδυνο απάτης. Οι βάσεις δεδομένων, τα εργαλεία εξόρυξης δεδομένων και τα εργαλεία βαθμολόγησης του κινδύνου θα πρέπει, όπου διατίθενται, να χρησιμοποιούνται εντατικά.

Ο ρόλος των διαχειριστικών αρχών και των οργανισμών πληρωμών στον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης έχει αυξηθεί από το 2012 και θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω τα επόμενα έτη, σύμφωνα με το νέο κανονιστικό πλαίσιο για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Δεδομένης της πολυπλοκότητας των πράξεων που διαχειρίζονται και του μεγάλου αριθμού των ενδιαφερόμενων δικαιούχων, οι διαχειριστικές αρχές/οργανισμοί πληρωμών και οι αρχές γενικού ελέγχου/ελεγκτικές αρχές καλούνται να σχεδιάζουν και να εστιάζουν τους οικείους ελέγχους πράξεων και τις ελεγκτικές δραστηριότητες με βάση εργαλεία ΤΠ για την ανάλυση κινδύνου και τις επιδόσεις, όπως το ARACHNE, το ΣΔΠ και το εργαλείο εκτίμησης του κινδύνου απάτης (το οποίο έχει αναπτύξει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή), καθώς και οποιεσδήποτε άλλες συγκρίσιμες εθνικές εναλλακτικές.

---

<sup>12</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 907/2014 της Επιτροπής και εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 908/2014 της Επιτροπής.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι η συστηματική και αποδοτική χρήση κατάλληλων εργαλείων ΤΠ θα βοηθήσει τις εθνικές αρχές να συμμορφωθούν, μεταξύ άλλων, με τις συγκεκριμένες διατάξεις του νέου κανονιστικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020 και εξής σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης.

#### **2.2.4.1. Σύστημα Διαχείρισης Παρατυπιών (ΣΔΠ)**

Για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, η νομοθεσία της προβλέπει απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων σχετικά με ενωσιακούς τομείς παροχής χρηματοδοτικής στήριξης. Τα κράτη μέλη, οι υποψήφιες χώρες και οι δυνάμει υποψήφιες χώρες οφείλουν να αποστέλλουν τακτικά εκθέσεις σχετικά με τις παρατυπίες που έχουν εντοπίσει, το αντίστοιχο ποσό και την πρόοδο των σχετικών διοικητικών και νομικών διαδικασιών.

Τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν εκθέσεις σε όλους τους τομείς του προϋπολογισμού της Ένωσης που τελούν υπό την άμεση διαχείρισή τους (ΕΔΕΤ, Γεωργία, AMIF/ISF, Αλιεία, FEAD) ή υπό τη διαχείριση των υποψήφιων χωρών και των δυνάμει υποψήφιων χωρών (ΜΠΒ).

Σύμφωνα με τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων της ΕΕ<sup>13</sup>, τα κράτη μέλη, οι υποψήφιες χώρες και οι δυνάμει υποψήφιες χώρες οφείλουν να αναφέρουν σε τριμηνιαία βάση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (OLAF) παρατυπίες (δόλιου και μη δόλιου χαρακτήρα) σχετικά με τα εν λόγω κονδύλια μέσω του Συστήματος Διαχείρισης Παρατυπιών (ΣΔΠ) στους τομείς της επιμερισμένης διαχείρισης και χωρίς καθυστερήσεις όσον αφορά την προενταξιακή βοήθεια.

Οι πληροφορίες χρησιμοποιούνται για τη διενέργεια αναλύσεων κινδύνου, την κατάρτιση εκθέσεων και την ανάπτυξη συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης που συμβάλλουν στον αποτελεσματικότερο προσδιορισμό των κινδύνων. Επιπλέον, η ανάλυση των αποτελεσμάτων των δράσεων των κρατών μελών συνδράμει τις υπηρεσίες της Επιτροπής στην ενίσχυση της θωράκισης της ενωσιακής νομοθεσίας έναντι της απάτης.

Εκτός από εργαλείο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η αναφορά παρατυπιών δόλιου ή μη δόλιου χαρακτήρα συνιστά επίσης σημαντικό εργαλείο πληροφόρησης των πολιτών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των κρατών μελών σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης. Οι πληροφορίες αυτές τροφοδοτούν την έκθεση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ.

##### **1) Εργαλείο υποβολής αναφορών**

Το εργαλείο ΣΔΠ αποτελεί καταρχάς εργαλείο υποβολής αναφορών. Διαθέτει περισσότερους από 3 200 χρήστες στα κράτη μέλη, στις υποψήφιες χώρες και τις δυνάμει υποψήφιες χώρες. Το σύστημα διαχείρισης παρατυπιών αποτελεί μια μοναδική βάση δεδομένων, η οποία συλλέγει λεπτομερείς πληροφορίες για τις παρατυπίες και την απάτη.

---

<sup>13</sup> Για τη συνοπτική παρουσίαση του νομικού πλαισίου της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων, βλέπε: ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015 - το οποίο συνοδεύει το έγγραφο της έκθεσης PIF (SWD(2016) 237 final). [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology\\_statistical\\_evaluation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf)

Το ΣΔΠ περιλαμβάνει λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με:

- ✓ μέτρα στήριξης όπως κονδύλια, προγράμματα, έργα, γραμμές προϋπολογισμού·
- ✓ τον δημοσιονομικό αντίκτυπο (δαπάνες και ποσά παρατυπιών/απάτης)·
- ✓ τα εμπλεκόμενα πρόσωπα και/ή οντότητες (που διέπραξαν την παρατυπία/απάτη)·
- ✓ τον τρόπο με τον οποίο διαπράχθηκε η παρατυπία/η απάτη (modus operandi)·
- ✓ τον χρόνο κατά τον οποίο διαπράχθηκε η παρατυπία/απάτη·
- ✓ τον τόπο στον οποίο διαπράχθηκε η παρατυπία/απάτη·
- ✓ τον τρόπο εντοπισμού της παρατυπίας/απάτης·
- ✓ την παρακολούθηση της υπόθεσης (διοικητικοί, δικαστικοί ή ποινικοί έλεγχοι)·
- ✓ την επιβολή κυρώσεων.

Το σύστημα υποβολής αναφορών λειτουργεί εδώ και χρόνια, και ο όγκος των πληροφοριών που συλλέγονται μέσω αυτού έχει τεράστια σημασία τόσο για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (OLAF) όσο και για τις χώρες που υποβάλλουν τις αναφορές. Διευκολύνει την απόκτηση καλύτερων γνώσεων σχετικά με τα είδη παρατυπιών/απάτης, τις μορφές απάτης, τον δημοσιονομικό αντίκτυπο, τα εμπλεκόμενα πρόσωπα, τις μεθόδους εντοπισμού κ.λπ. Οι γνώσεις αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον προσδιορισμό των πλέον ευάλωτων τομέων του προϋπολογισμού και, συνεπώς, για τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων για τον μετριασμό των κινδύνων. Μπορεί επίσης να συμβάλει στην ευαισθητοποίηση του προσωπικού που ασχολείται με τη χρηματοδότηση από την ΕΕ σχετικά με την απάτη.

Σε αυτό το πλαίσιο, το ΣΔΠ δεν αποτελεί απλώς εργαλείο υποβολής αναφορών αλλά και εργαλείο ανάλυσης.

## **2) Εργαλείο ανάλυσης**

Το σύστημα διαχείρισης παρατυπιών αποτελεί τη μεγαλύτερη βάση δεδομένων στην Ευρώπη για υποθέσεις απάτης και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάλυση σχετικών περιστατικών. Από τον Απρίλιο του 2016 που κυκλοφόρησε η πιο πρόσφατη έκδοσή του, το ΣΔΠ παρέχει επίσης τη δυνατότητα διατομεακής ανάλυσης, καθώς τα υποβαλλόμενα στοιχεία διαρθρώνονται πλέον με παρόμοιο τρόπο για όλους τους τομείς επιμερισμένης διαχείρισης του προϋπολογισμού. Σε ορισμένα κράτη μέλη, το ΣΔΠ χρησιμοποιείται ήδη για την ενσωμάτωση στοιχείων που είναι διαθέσιμα σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να βελτιωθεί η ανάλυση που διενεργούν όσον αφορά τη βαθμολόγηση του κινδύνου (π.χ. στην Ιταλία).

Η ανάλυση που παρέχεται από την Επιτροπή στο πλαίσιο της έκθεσης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων<sup>14</sup> βασίζεται πρωτίστως στις παρατυπίες που αναφέρονται μέσω του ΣΔΠ. Ένα νέο ενσωματωμένο εργαλείο ανάλυσης θα διατεθεί στις χώρες που υποβάλλουν αναφορές (αναμένεται να καταστεί διαθέσιμο το 2017), το οποίο θα βελτιώσει περαιτέρω τις αναλυτικές ικανότητες. Όλες οι αναλύσεις που βασίζονται σε στοιχεία του ΣΔΠ (που ενδεχομένως συνδυάζονται με άλλα σύνολα δεδομένων) είναι

---

<sup>14</sup> Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – καταπολέμηση της απάτης.  
[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en)



ιδιαιτέρως πολύτιμες για την καταπολέμηση απάτης και παρατυπιών που θίγουν τόσο τα ενωσιακά όσο και τα εθνικά οικονομικά συμφέροντα.

#### **2.2.4.2. Εργαλείο βαθμολόγησης του κινδύνου ARACHNE**

Η Επιτροπή έχει αναπτύξει το ARACHNE<sup>15</sup>, ένα ολοκληρωμένο εργαλείο ΤΠ για εξόρυξη και εμπλουτισμό δεδομένων, με σκοπό την παροχή στήριξης στις διαχειριστικές αρχές και στους ενδιαμέσους φορείς κατά τη διεξαγωγή των οικείων διοικητικών ελέγχων και διαχειριστικών επαληθεύσεων σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Πρόκειται για ένα ισχυρό εργαλείο βαθμολόγησης του κινδύνου το οποίο συμβάλλει στην πρόληψη και τον εντοπισμό σφαλμάτων και παρατυπιών μεταξύ έργων, δικαιούχων, συμβάσεων και αναδόχων.

Το εργαλείο μπορεί να συμβάλει στη διενέργεια βελτιωμένων εκ των προτέρων επαληθεύσεων πριν από την υπογραφή συμφωνιών επιχορήγησης και συμβάσεων, με βάση δείκτες και διαγράμματα συνάφειας του υπολογισμένου κινδύνου. Το ARACHNE παρέχει συστηματικά πληροφορίες με γνώμονα τον κίνδυνο σχετικά με δικαιούχους, αναδόχους και υπεργολάβους έργων στις φάσεις της επιλογής, της έγκρισης και της υλοποίησης των πράξεων. Με τον τρόπο αυτό, είναι δυνατός κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιλογής και έγκρισης, ο προσδιορισμός κινδύνων που συνδέονται με σύγκρουση συμφερόντων, με μη συμμόρφωση με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις ή με την επιχειρησιακή, διοικητική και χρηματοδοτική ικανότητα των εταιρειών να αναλαμβάνουν πράξεις που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Επιπλέον, κατά την υλοποίηση των πράξεων, ορισμένοι δείκτες κινδύνου παρέχουν χρήσιμες προειδοποιήσεις για δυνητικά σφάλματα ή παρατυπίες σε τομείς επαλήθευσης όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η επιλεξιμότητα πράξεων, η συγκέντρωση έργων και ενδιαφερόμενων μερών ή οι δείκτες επιδόσεων.

Το εργαλείο ARACHNE διατίθεται σε όλα τα κράτη μέλη. Μόλις οι διαχειριστικές αρχές αποφασίσουν να χρησιμοποιήσουν το εργαλείο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να παράσχει τεχνική υποστήριξη για την εφαρμογή του και κατάρτιση στους χρήστες του. Η χρήση του εργαλείου είναι μεν προαιρετική, αλλά συνιστάται καθώς μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματικό και αναλογικό μέτρο καταπολέμησης της απάτης, ειδικότερα δυνάμει του άρθρου 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

#### **2.2.4.3. Εθνικές βάσεις δεδομένων για την καταπολέμηση της απάτης**

---

<sup>15</sup> Για περισσότερες πληροφορίες ανατρέξτε στο έγγραφο: Arachne charter V1.0 - 2016-01-07: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Βάση δεδομένων για την καταπολέμηση της απάτης στην Ιταλία**

Η κεντρική υπηρεσία συντονισμού της καταπολέμησης της απάτης της Ιταλίας (AFCOS) έχει προγραμματίσει την ανάπτυξη ειδικής ηλεκτρονικής εφαρμογής που είναι γνωστή με την ονομασία D.N.A (εθνική βάση δεδομένων για την καταπολέμηση της απάτης), με στόχο την παροχή σημαντικής ενίσχυσης στη δράση για την καταπολέμηση της απάτης που συνεπάγεται ζημιές για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Αυτό συνάδει με τις νέες κανονιστικές διατάξεις σχετικά με τα ταμεία της ΕΕ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη της απάτης, ενδεχομένως μέσω της ανάπτυξης εργαλείων ΤΠ. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτό, το λογισμικό για την καταπολέμηση της απάτης θα είναι σχεδιασμένο κατά τέτοιο τρόπο ώστε:

- ♦ να θέτει στη διάθεση των εποπτικών αρχών (υπουργικών ή περιφερειακών) όλες τις μεμονωμένες και συνδυαστικές πληροφορίες για τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτικές ροές σε σχέση με έργα ή με την αντίστοιχη επικράτεια·
- ♦ να διενεργεί «ανάλυση κινδύνου» προς χρήση σε αμιγώς επιχειρησιακό επίπεδο και με στόχο την καταπολέμηση της απάτης.

### **1) Χαρακτηριστικά και δομή της εθνικής εφαρμογής ΤΠ για την καταπολέμηση της απάτης**

Η εθνική εφαρμογή ΤΠ για την καταπολέμηση της απάτης θα πρέπει να αποτελείται από μια **ενιαία πλατφόρμα** στην οποία συγκεντρώνονται δεδομένα από διάφορες πηγές. Ειδικότερα, τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στην εφαρμογή θα πρέπει να προέρχονται από δύο είδη πηγών: πληροφοριακές βάσεις δεδομένων και επιχειρησιακές βάσεις δεδομένων.

Οι **πληροφοριακές βάσεις δεδομένων** περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τη χρήση και τον προορισμό των χρηματοδοτικών ροών της ΕΕ, τις οποίες κατέχουν οι αρχές (ή οι φορείς) που είναι αρμόδιες για τη διαχείρισή τους. Σε αυτό το πλαίσιο, το σύστημα θα πρέπει να εξάγει πληροφορίες όσον αφορά τα εξής:

- ✓ συνεισφορές από επιχειρησιακά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από διαρθρωτικά ταμεία: πληροφορίες που συγκεντρώνονται από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ή άλλη αρμόδια αρχή (π.χ. την «Banca Dati Unitaria centrale» που είναι η ενιαία κεντρική βάση δεδομένων της Ιταλίας)·
- ✓ χρηματοδότηση από την κοινή γεωργική πολιτική και την κοινή αλιευτική πολιτική: πληροφορίες που συλλέγονται από το Υπουργείο Γεωργίας, Τροφίμων και Δασικής Πολιτικής και τον οργανισμό γεωργικών ενισχύσεων ή άλλη αρμόδια αρχή (π.χ. το «Sistema Informativo Agricolo Nazionale» (S.I.A.N) που είναι το εθνικό σύστημα γεωργικών πληροφοριών της Ιταλίας)·
- ✓ παρατυπίες και περιπτώσεις απάτης που συνεπάγονται ζημιές για τον προϋπολογισμό της ΕΕ: οι πληροφορίες αυτές συλλέγονται από τις υπηρεσίες καταπολέμησης της απάτης σε κάθε κράτος μέλος και καταχωρίζονται στο σύστημα διαχείρισης

παρατυπιών (ΣΔΠ) το οποίο τελεί υπό τη διαχείριση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής·

- ✓ πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με τη διαχείριση της χρηματοδότησης της ΕΕ που χρησιμοποιείται από τις περιφέρειες ή άλλες τοπικές διοικήσεις (π.χ. τα «Sistemi Informativi Locali», δηλαδή τα τοπικά πληροφοριακά συστήματα της Ιταλίας).

Οι **επιχειρησιακές βάσεις δεδομένων** περιέχουν πληροφορίες που διασταυρώνονται και συνδυάζονται με τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στις πληροφοριακές βάσεις δεδομένων, με σκοπό τη διενέργεια ανάλυσης κινδύνου:

- ✓ βάση δεδομένων που περιέχει φορολογικά στοιχεία σχετικά με τους δυνητικούς δικαιούχους χρηματοδοτικών ροών·
- ✓ βάση δεδομένων που περιέχει τα εταιρικά και οικονομικά στοιχεία των επιχειρήσεων·
- ✓ αρχεία προγενέστερων ποινικών καταδικών που αφορούν συγκεκριμένα αδικήματα (απάτη εις βάρος του κράτους, διαφθορά, αδικήματα στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων κ.λπ.) στα οποία εμπλέκονται φυσικά και νομικά πρόσωπα·
- ✓ αρχεία προγενέστερων οικονομικών ζημιών στον τομέα της δημόσιας χρηματοδότησης, οι οποίες μπορούν να καταλογιστούν σε φυσικά/νομικά πρόσωπα.

Οι πληροφορίες από τις εν λόγω βάσεις δεδομένων θα πρέπει να επικαιροποιούνται ανά τακτά διαστήματα σύμφωνα με προθεσμίες που θα καθορίζονται εκ των προτέρων και θα διαφοροποιούνται ανάλογα με την εκάστοτε βάση δεδομένων.

## **2) Λειτουργικές δυνατότητες των βάσεων δεδομένων**

Μετά την εξαγωγή των πληροφοριών από τις προαναφερθείσες βάσεις δεδομένων, το σύστημα θα πρέπει να εκτελεί σειρά πράξεων με τη χρήση ειδικών, προκαθορισμένων λειτουργιών οι οποίες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: λειτουργίες ανάλυσης και λειτουργίες πληροφοριών.

### **A) Λειτουργίες ανάλυσης**

Οι λειτουργίες ανάλυσης μπορούν να περιλαμβάνουν αναλύσεις πλαισίου, αναλύσεις κινδύνων και εκθέσεις κινδύνων όσον αφορά την επεξεργασία και τη διασταύρωση δεδομένων, οι οποίες εκτελούνται από το λογισμικό ανάλυσης προκειμένου να διαμορφωθεί σαφής εικόνα των τρόπων με τους οποίους διανέμεται η χρηματοδότηση της ΕΕ σε ολόκληρη τη χώρα ή να προσδιοριστούν μεμονωμένες περιπτώσεις που παρουσιάζουν ενδείξεις ανωμαλιών οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν επιχειρησιακές συνέπειες.

Η **ανάλυση πλαισίου** αποτελεί την πρώτη λειτουργία, μέσω της οποίας λαμβάνονται συγκεκριμένοι συνδυασμοί των πληροφοριών που περιέχονται αποκλειστικά στις πληροφοριακές βάσεις δεδομένων (ειδικότερα στις ενιαίες βάσεις δεδομένων τις οποίες διαχειρίζεται το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και το Υπουργείο Γεωργίας και Περιφερειακών Διοικήσεων).

Η συγκεκριμένη λειτουργία θα παρέχει γενική επισκόπηση του προορισμού και της χρήσης των χρηματοδοτικών ροών σε ολόκληρη την Ιταλία. Ειδικότερα, η ανάλυση θα έχει ως αφετηρία την αυτόματη ομαδοποίηση των χρηματοδοτούμενων έργων ανάλογα με το

ταμείο που χρησιμοποιείται, το είδος του δικαιούχου, την τοποθεσία και τη φύση των έργων. Για παράδειγμα, με την εφαρμογή των φίλτρων ΕΤΟΣ και ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ, το σύστημα θα παράγει σύνοψη (υπό μορφή γραφήματος ή πίνακα) όλων των έργων που χρηματοδοτήθηκαν κατά το επιλεγμένο έτος και στις επιλεγμένες περιφέρειες για κάθε είδος ταμείου.

Μπορεί ακόμη να γίνει περαιτέρω επεξεργασία των αποτελεσμάτων με τη βοήθεια των αντίστοιχων φίλτρων αναζήτησης, με τα οποία παράγεται, μεταξύ άλλων, δενδροειδής ανάλυση στην οποία αναφέρονται τα στάδια των αποτελεσμάτων που προκύπτουν μετά την εφαρμογή των εκάστοτε επιλεγμένων επιμέρους ρυθμίσεων αναζήτησης.

Για παράδειγμα, με αφετηρία τα έργα που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο σε μια δεδομένη περιφέρεια, θα μπορούσε να εφαρμοστεί ένα «εδαφικό» φίλτρο προκειμένου να παραχθεί ένα αριθμητικό στοιχείο για κάθε επιμέρους επαρχία στην εν λόγω περιφέρεια (το επίπεδο ανάλυσης που μπορεί να ληφθεί με χρήση της ίδιας ρύθμισης για την υποδιαίρεση των χρηματοδοτούμενων έργων για κάθε επιμέρους δήμο).

**Ανάλυση κινδύνου:** μια ακόμη λειτουργία την οποία θα πρέπει να μπορεί να εκτελεί η πλατφόρμα για την καταπολέμηση της απάτης είναι η ανάλυση κινδύνου, από την οποία θα προκύπτουν κατάλογοι δικαιούχων δημόσιων κονδυλίων που ενδέχεται να συνιστούν κίνδυνο παρατυπιών.

Το σύστημα θα υπολογίζει αυτόν τον κίνδυνο τόσο σε σχέση με πρόσωπα όσο και σε σχέση με εταιρείες, βάσει της αντιστοιχίας των ατομικών υποκειμενικών προφίλ με συγκεκριμένους παράγοντες που καθορίζονται κατά τη δημιουργία της πλατφόρμας.

Στην ουσία, για κάθε καταχωρισμένο αποδέκτη χρηματοδότησης της ΕΕ, το σύστημα καταπολέμησης της απάτης θα πρέπει να υπολογίζει έναν «συνολικό δείκτη κινδύνου» με χρήση του σταθμισμένου συνδυασμού ομοιογενών κατηγοριών ρυθμίσεων. Για παράδειγμα, το σύστημα μπορεί να είναι ρυθμισμένο με 5 κατηγορίες προεπιλεγμένων ρυθμίσεων για τον υπολογισμό του επιπέδου κινδύνου για τους δικαιούχους χρηματοδότησης, δηλαδή:

- ✓ «προγενέστερες ποινικές καταδίκες», για τον εντοπισμό τυχόν προηγούμενης ποινικής καταδίκης (του δυνητικού δικαιούχου χρηματοδότησης) για απάτη που επέφερε ζημιές στον ενωσιακό ή εθνικό προϋπολογισμό·
- ✓ πέραν αυτών των αδικημάτων, το σύστημα ενδέχεται επίσης να μπορεί να εντοπίσει προγενέστερες καταδίκες για άλλα είδη αδικημάτων που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι συνδέονται στενά με απάτη που επέφερε ζημιές στον ενωσιακό και τον εθνικό προϋπολογισμό, όπως εγκλήματα εις βάρος της δημόσιας διοίκησης (διαφθορά και δωροδοκία), φορολογικά εγκλήματα και νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένων εσόδων από το οργανωμένο έγκλημα·
- ✓ αρχεία παλαιότερων οικονομικών ζημιών που έχουν προκληθεί, για τον εντοπισμό τυχόν προηγούμενων ευρημάτων (κατά του δυνητικού δικαιούχου χρηματοδότησης)·
- ✓ φορολογικός κίνδυνος, στον οποίο θα λαμβάνονται υπόψη τυχόν ανωμαλίες και παραβάσεις σε σχέση με φορολογικές υποχρεώσεις, όπως η παράλειψη υποβολής δηλώσεων σύμφωνα με τη φορολογική νομοθεσία ή σε περιπτώσεις στις οποίες ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο είχε οικονομικές συναλλαγές στην αλλοδαπή·

- ✓ κίνδυνος χρηματοδότησης, για να προσδιοριστεί η συχνότητα πρόσβασης του ίδιου φυσικού ή νομικού προσώπου σε χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ ή για να διαπιστωθεί τυχόν αναντιστοιχία μεταξύ της έδρας της δικαιούχου εταιρείας και της περιφέρειας στην οποία βρίσκεται το χρηματοδοτούμενο έργο·
- ✓ εταιρικός κίνδυνος, για την αξιολόγηση πτυχών που υποδεικνύουν ανωμαλίες σχετικά με την εταιρική δομή και την αλυσίδα συμμετοχών. Αφορά την περίπτωση της κατοχής συμμετοχών σε οικονομικές δραστηριότητες οι οποίες χρηματοδοτούνται ή οι οποίες παύουν λίγο μετά τη λήψη των πληρωμών.

Οι συγκεκριμένες παράμετροι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο για τα πρόσωπα σχετικά με τα οποία διενεργούνται επαληθεύσεις όσο και για άλλα άτομα που σχετίζονται με τα εν λόγω πρόσωπα, για παράδειγμα μέλη της οικογένειάς τους που ζουν μαζί τους ή πρόσωπα που κατέχουν θέση σε θυγατρική.

Τα αποτελέσματα της έκθεσης θα πρέπει να παρουσιάζονται είτε υπό μορφή γραφήματος είτε με επισήμανση των ονομάτων με κόκκινο, κίτρινο ή πράσινο χρώμα ανάλογα με το επίπεδο κινδύνου, ή με απόδοση ποσοστού που υποδεικνύει τον βαθμό κινδύνου των υπό εξέταση προσώπων.

Οι **εκθέσεις ανάλυσης ειδικών κινδύνων** μπορούν να παράγονται αυτόματα από το σύστημα καταπολέμησης της απάτης. Στις εκθέσεις αυτές λαμβάνονται υπόψη ειδικές περιπτώσεις κινδύνων που αναπτύσσονται με βάση την επιχειρησιακή πείρα που έχει αποκτηθεί στον εκάστοτε τομέα. Ορισμένα παραδείγματα τέτοιου είδους εκθέσεων ανάλυσης ειδικών κινδύνων είναι τα εξής:

- ✓ *«Ζημίες στον προϋπολογισμό της ΕΕ»*: στην έκθεση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνονται, με την κατάλληλη μορφή για κάθε αποδέκτη, ο αριθμός των αναφορών απάτης εις βάρος της ΕΕ και ο συνολικός αριθμός των αναφορών απάτης, ώστε να υποδεικνύεται η ροπή προς τη διάπραξη αδικημάτων σε αυτόν τον τομέα.
- ✓ *«Τοποθεσία έργων» / «Τοποθεσία εκτάσεων»*: στην έκθεση αυτή θα μπορούσαν να αναφέρονται όλοι οι δικαιούχοι χρηματοδότησης της ΕΕ που έχουν την έδρα τους σε διαφορετική περιφέρεια από εκείνη στην οποία βρίσκεται το έργο ή η έκταση (σε περίπτωση χρηματοδότησης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής).
- ✓ *«Περιπτώσεις ανωμαλιών»*: Σε άλλες περιπτώσεις, το σύστημα θα μπορούσε να επισημαίνει με «κόκκινη σημαία» περιπτώσεις πιθανών παρατυπιών, οι οποίες, ως εκ τούτου, ενδέχεται να υποβληθούν σε διεξοδικότερο επιχειρησιακό έλεγχο. Σε αυτό το πλαίσιο, μια *έκθεση διπλής τιμολόγησης* θα μπορούσε να υποδεικνύει τα πρόσωπα που φαίνεται να έχουν χρησιμοποιήσει τα ίδια παραστατικά για να δικαιολογήσουν δαπάνες (τιμολόγια) σε περισσότερα από ένα δημόσια χρηματοδοτούμενα έργα.

## **B) Λειτουργίες πληροφοριών**

Λειτουργίες πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμοσμένης αναζήτησης και της καρτέλας προφίλ, κυρίως για σκοπούς διερεύνησης πραγματικών περιστατικών, καθώς θα παρέχουν όλες τις πληροφορίες που είναι διαθέσιμες στο σύστημα σχετικά με τα καταχωρισμένα πρόσωπα με συνοπτικό και οργανωμένο τρόπο.

Η **λειτουργία εξατομικευμένης αναζήτησης** θα πρέπει να είναι μία από αυτές τις λειτουργίες που παρέχουν στον χρήστη τη δυνατότητα να πραγματοποιεί αναζήτηση επιλέγοντας (στα αντίστοιχα πεδία) κάποιες προκαθορισμένες ρυθμίσεις, όπως για παράδειγμα:

- ✓ εδαφικό πεδίο εφαρμογής του έργου·
- ✓ τόπος κατοικίας του δικαιούχου·
- ✓ αριθμός φορολογικού μητρώου/αριθμός ΦΠΑ

Η **λειτουργία καρτέλας προφίλ** θα πρέπει να παρέχει ένα πλήρες αρχείο των πληροφοριών που είναι διαθέσιμες στο σύστημα για κάθε καταχωρισμένο πρόσωπο, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών σχετικά με την κατηγορία κινδύνου στην οποία εντάσσεται. Το αρχείο αυτό θα πρέπει να καθίσταται διαθέσιμο όταν ο χρήστης εισάγει τον αριθμό φορολογικού μητρώου ή τον αριθμό ΦΠΑ στο αντίστοιχο πεδίο ή όταν κάνει κλικ στους συνδέσμους που περιλαμβάνονται στα εργαλεία ανάλυσης που περιγράφονται ανωτέρω.

Οι πληροφορίες που περιέχονται στο αρχείο πρέπει να χωρίζονται σε διακριτές ενότητες ανά επιμέρους θέμα για διευκόλυνση της πλοήγησης, που θα πρέπει να μπορεί να προσαρμόζεται ανάλογα με τις απαιτήσεις του χρήστη. Για παράδειγμα, στην ενότητα «χρηματοδότηση» θα πρέπει να παρέχονται πληροφορίες σχετικά με τον συνολικό αριθμό επιχορηγήσεων που έχει λάβει ένα συγκεκριμένο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, καθώς και το συνολικό ποσό της εν λόγω χρηματοδότησης. Αυτά τα αριθμητικά στοιχεία θα πρέπει στη συνέχεια να παρουσιάζονται αναλυτικά για καθένα από τα έτη κατά τα οποία έλαβε ενισχύσεις το συγκεκριμένο πρόσωπο.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο πυρήνας του συστήματος καταπολέμησης της απάτης πρέπει να είναι η καρτέλα προφίλ η οποία, με την εξαγωγή και συγκέντρωση των πληροφοριών που έχουν συλλεχθεί σχετικά με τα καταχωρισμένα πρόσωπα, αναμένεται να μετατρέψει το σύστημα σε ένα είδος «μητρώου» των αποδεκτών χρηματοδότησης της ΕΕ.

#### **2.2.5. Πηγές πληροφοριών για τον προσδιορισμό κινδύνων**

Τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους ευρύ φάσμα εγγράφων που εκπονούνται σε εθνικό και διεθνές επίπεδο σε ετήσια βάση. Ο ΟΟΣΑ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Παγκόσμια Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκδίδουν πολυάριθμες εκθέσεις που μπορεί να αποδειχτούν χρήσιμες για τα κράτη μέλη.

Ορισμένα πρόσφατα έγγραφα που ενδέχεται να παρουσιάζουν ενδιαφέρον είναι τα εξής:

- ετήσιες εκθέσεις που καταρτίζονται από την Επιτροπή σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ·

- ειδικά έγγραφα, όπως κατάλογοι των επονομαζόμενων «κόκκινων σημαιών»<sup>16</sup>, κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων και την παραποίηση εγγράφων· εγχειρίδιο σχετικά με τον ρόλο των ελεγκτών κ.λπ.·
- σύνοψη των υποθέσεων της OLAF, σε ανώνυμη βάση, που συνδέονται με διαρθρωτικές δράσεις (2011)·
- εκθέσεις ελέγχων από τους ελεγκτές της Επιτροπής·
- εκθέσεις ελέγχων από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο·
- εκθέσεις ελέγχων από τις εθνικές αρχές ελέγχου·
- αποτελέσματα εξακριβώσεων και επαληθεύσεων της διαχειριστικής αρχής·
- εκθέσεις της ΕΕ, όπως η έκθεση της ΕΕ σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς·
- μελέτη της Price Waterhouse Coopers σχετικά με το κόστος της διαφθοράς στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων·
- καθοδήγηση με βάση επαγγελματικά πρότυπα που εκδίδονται από το Συμβούλιο Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (IASB) (διεθνή ελεγκτικά πρότυπα) για την εκτίμηση/τον έλεγχο των ελεγκτικών δραστηριοτήτων καθώς και του κινδύνου και των διαδικασιών του περιβάλλοντος ελέγχου·
- εθνικές δικτυακές πύλες δημόσιων συμβάσεων·
- εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο·
- πλαίσιο συμμόρφωσης των ρυθμιστικών φορέων για καταγγελίες δυσλειτουργιών, περιπτώσεις απάτης και διαφθοράς.

Υπάρχουν και άλλες πηγές που μπορούν επίσης να αποδειχτούν χρήσιμες: ερωτηματολόγια· εργαστήρια και συναντήσεις με υπευθύνους και υπαλλήλους· σεμινάρια/διασκέψεις/εκδηλώσεις για την ανταλλαγή ορθών πρακτικών σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο.

---

<sup>16</sup> Η «κόκκινη σημαία» αποτελεί ένδειξη πιθανής απάτης, περίπτωσης διαφθοράς, κ.λπ. Πρόκειται για επισήμανση παρέκκλισης από τις συνήθεις διαδικασίες για την οποία απαιτείται ενδεχομένως περαιτέρω έρευνα.

### 3. Φάση εκπόνησης

#### 3.1. Καθορισμός των στόχων

Στην παρούσα ενότητα αναλύεται ο καθορισμός των στόχων της ΕΣΚΑ, δηλαδή η διαμόρφωση των μέτρων με την εφαρμογή των οποίων θα πρέπει να επιτευχθούν οι στόχοι, καθώς και των δεικτών επιδόσεων για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων της υλοποίησης. Ως εκ τούτου, οι στόχοι της ΕΣΚΑ αποτελούν τον χάρτη πορείας του κράτους μέλους όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού για τα προσεχή έτη.

Οι στόχοι θα πρέπει να συνδέονται άμεσα και εύλογα με τα αποτελέσματα της ανάλυσης της τρέχουσας κατάστασης καθώς και με εκείνα της εκτίμησης του κινδύνου απάτης που διενεργήθηκαν κατά την προπαρασκευαστική φάση. Θα πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις γενικές εθνικές προτεραιότητες του κράτους μέλους όσον αφορά τόσο το σκέλος των δαπανών όσο και το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού, καθώς και την καταπολέμηση της απάτης. Αυτό σημαίνει ότι οι στόχοι θα πρέπει επίσης να απορρέουν και/ή τουλάχιστον να συνδέονται με ενδεχόμενη εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης/διαφθοράς, εφόσον υπάρχει ήδη. Τέλος, θα πρέπει να εναρμονίζονται επίσης με τις συστάσεις της ΕΕ.

Οι στόχοι θα πρέπει να είναι συγκεκριμένοι (Specific), μετρήσιμοι (Measurable), εφικτοί (Achievable), ρεαλιστικοί (Realistic)/σχετικοί (Relevant), καθώς και χρονικά προσδιορισμένοι (Time-bound) (SMART). Δεν θα πρέπει να είναι υπερβολικά πολλοί ώστε να είναι δυνατή η ορθή και ρεαλιστική υλοποίηση και παρακολούθηση της ΕΣΚΑ. Θα πρέπει να αναφέρουν και να καταδεικνύουν σαφώς τις προτεραιότητες που έχουν τεθεί από τα κράτη μέλη όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης. Οι στόχοι θα πρέπει να είναι ρεαλιστικοί λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων πόρων.

Η διατύπωση κάθε στόχου θα πρέπει να είναι δυναμική και να καταδεικνύει την κατεύθυνση που πρέπει να ακολουθηθεί. Για παράδειγμα, δεν έχει νόημα να τεθεί στόχος που ορίζεται ως «Οικοδόμηση ικανοτήτων». Η διατύπωση «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας για την καλύτερη αντιμετώπιση της απάτης που είναι επιζήμια για τον προϋπολογισμό της ΕΕ και τον εθνικό προϋπολογισμό» είναι πιο αντιπροσωπευτική.

Οι στόχοι θα πρέπει να περιλαμβάνουν όλα τα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης. Είναι σημαντικό να εξετάζεται κάθε στάδιο, δηλαδή η πρόληψη, ο εντοπισμός, η έρευνα/δίωξη, καθώς και η ανάκτηση/επιβολή κυρώσεων. Ωστόσο, τα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης δεν είναι ανεξάρτητα, αλλά αλληλένδετα. Η διασφάλιση της κατάλληλης ροής πληροφοριών και της συνεργασίας μεταξύ των φορέων που είναι αρμόδιοι για κάθε στάδιο είναι εξίσου σημαντική με αυτή καθαυτή την υλοποίηση του σταδίου.

Η ταχεία διαβίβαση βασικών πληροφοριών και η πλήρης συνεργασία μεταξύ των φορέων επιβολής του νόμου και των διαχειριστικών αρχών, των αρχών πιστοποίησης ή των αρχών ελέγχου πριν, κατά τη διάρκεια και μετά το πέρας των ερευνών θα διασφαλίζουν την αποδοτικότητα των ερευνών. Θα παρέχουν επίσης τη δυνατότητα στις διαχειριστικές αρχές να λαμβάνουν τις κατάλληλες αποφάσεις σχετικά με την παρακολούθηση των φακέλων,



ειδικά όσον αφορά προληπτικά μέτρα, όπως η παύση ή η αναστολή των πληρωμών. Τέλος, εκτός από την ανάκτηση, το υψηλό επίπεδο ικανότητας αντίδρασης και η λήψη συναφών μέτρων λειτουργούν ως ισχυροί αποτρεπτικοί παράγοντες.

Ορισμένα παραδείγματα στόχων παρατίθενται κατωτέρω:

- εξασφάλιση πλαισίου που δεν αφήνει περιθώρια για απάτη (θέσπιση κατάλληλου νομικού πλαισίου)·
- προώθηση της πρόληψης της απάτης μεταξύ των πολιτών και των μελών του προσωπικού·
- μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των ελέγχων·
- καθιέρωση πολιτικής για την καταγγελία δυσλειτουργιών·
- καθιέρωση προγράμματος εκπαίδευσης, κατάρτισης και ευαισθητοποίησης σχετικά με την απάτη·
- εξασφάλιση άρτιου συστήματος ανάκτησης για τις πραγματοποιηθείσες ζημιές.

Για σχετικό υπόδειγμα, συμβουλευτείτε το **παράρτημα 9 – Υπόδειγμα για τον καθορισμό των στόχων**. Επιπλέον, το έγγραφο «Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategies»<sup>17</sup> μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο μπορούν να διαρθρωθούν οι στόχοι και να συνδεθούν απευθείας με το αποτέλεσμα της φάσης εκτίμησης.

### 3.2. Καθορισμός των μέτρων

Ενώ οι στόχοι αντικατοπτρίζουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, τα μέτρα υποδεικνύουν την κατεύθυνση που πρέπει να ακολουθηθεί για να επιτευχθεί αυτό το αποτέλεσμα. Επομένως, τα μέτρα είναι πιο συγκεκριμένα από τους στόχους. Επιπλέον, ένας στόχος μπορεί να επιτευχθεί με την εφαρμογή περισσότερων του ενός μέτρων. Συνεπώς, είναι σημαντικό να επιλέγεται το μέτρο ή τα μέτρα που θα είναι αποδοτικότερα και αποτελεσματικότερα σε σχέση με την επίτευξη ενός στόχου. Τέλος, κάθε μέτρο θα πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλο δείκτη επιδόσεων.

Ορισμένα πιθανά μέτρα που θα μπορούσαν να εξεταστούν είναι τα εξής:

- ✓ κατάρτιση πολιτικής για την καταγγελία των δυσλειτουργιών
- ✓ ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών όσον αφορά την ανταλλαγή γνώσεων σχετικά με τις μορφές απάτης
- ✓ ενίσχυση της νομοθεσίας και των μεθοδολογικών κατευθυντήριων γραμμών
- ✓ ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης
- ✓ κατάρτιση διαδικασίας για τον χειρισμό των παρατυπιών που εντοπίζονται και των περιπτώσεων υπόνοιας απάτης σε σχέση με το σκέλος των δαπανών και το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού
- ✓ διεύρυνση των ικανοτήτων του εργαλείου εξόρυξης δεδομένων και βαθμολόγησης του κινδύνου για την ανάδειξη παραγόντων κινδύνου σε επίπεδο μεμονωμένων έργων

<sup>17</sup> Αριθ. αναφ. Ares(2015)5642419 - 7/12/2015

- ✓ ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των φορέων της κρατικής διοίκησης που συμμετέχουν στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων και στον έλεγχο του ανταγωνισμού
- ✓ ενίσχυση της ακεραιότητας και αντιμετώπιση της σύγκρουσης συμφερόντων στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων
- ✓ εκπόνηση εγχειριδίου για τους δημόσιους υπαλλήλους που συμμετέχουν σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων για την αντιμετώπιση των παρατυπιών, της απάτης και της διαφθοράς σε σχέση με χρηματοδότηση της ΕΕ
- ✓ ενίσχυση της ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των εθνικών αρχών και των Ευρωπαϊκών εταίρων (OLAF, αρμόδιες ΓΔ της Επιτροπής και άλλα κράτη μέλη).

*Παράδειγμα μέτρων που συνδέονται με τους στόχους:*

<b>Στόχοι</b>	<b>Μέτρα</b>
Εξασφάλιση πλαισίου που δεν αφήνει περιθώρια για απάτη (θέσπιση κατάλληλου νομικού πλαισίου)	Ανάλυση του ισχύοντος νομικού πλαισίου που διέπει τη διεξαγωγή ερευνών και τη δίωξη της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ σε συνεργασία με τους ερευνητικούς και δικαστικούς φορείς
	Ανάλογα με τα αποτελέσματα της ανάλυσης του νομικού πλαισίου που διέπει τη διεξαγωγή ερευνών και τη δίωξη σε περιπτώσεις απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, σύνταξη και έγκριση τροποποιήσεων στους υφιστάμενους κανονισμούς ή έκδοση νέων κανονισμών
Πρώθηση της πρόληψης της απάτης μεταξύ των πολιτών και των μελών του προσωπικού	Εκπόνηση και έγκριση επικοινωνιακής στρατηγικής που στοχεύει ειδικά στην πρόληψη των παρατυπιών και της απάτης τόσο στο σκέλος των δαπανών και όσο στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού, η οποία θα πρέπει να ενσωματωθεί στη γενική επικοινωνιακή στρατηγική
	Υλοποίηση επικοινωνιακών δραστηριοτήτων σύμφωνα με το επικοινωνιακό σχέδιο δράσης που συνοδεύει την επικοινωνιακή στρατηγική
Ενίσχυση της δίωξης σε σχετικές υποθέσεις	Ολοκληρωμένη εκτίμηση των αναγκών κατάρτισης
	Δημιουργία/Τροποποίηση προγραμμάτων κατάρτισης κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες κατάρτισης των υπαλλήλων των φορέων του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, των ερευνητικών φορέων και των δικαστικών φορέων
	Οργάνωση κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης για τους υπαλλήλους των φορέων του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, των ερευνητικών φορέων και των δικαστικών φορέων

Ένα χρήσιμο μέτρο που μπορεί να συμβάλει σε διάφορους στόχους είναι η διεθνής συνεργασία με τη μορφή επισκέψεων μελέτης.

Η επίσκεψη μελέτης είναι η σύντομη παραμονή μεμονωμένου ατόμου ή ομάδας ατόμων σε μια χώρα υποδοχής για περιορισμένο χρονικό διάστημα (λίγων ημερών ή εβδομάδων). Γενικά, περιλαμβάνει την πραγματοποίηση παρουσιάσεων και επισκέψεων σε τοπικά όργανα. Επιπλέον, αποτελεί εξαιρετική ευκαιρία για τη δημιουργία ενός φόρουμ συζήτησης, την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών, καθώς και για την απόκτηση γνώσεων σχετικά με θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Ένας επιπλέον παράγοντας προστιθέμενης αξίας που προσφέρει η επίσκεψη μελέτης είναι η ευκαιρία δημιουργίας επαφών και δικτύων μεταξύ συναδέλφων από διαφορετικές χώρες.

Επιπροσθέτως, η συνεργασία, η συζήτηση θεμάτων επαγγελματικού ενδιαφέροντος και η ανταλλαγή διαφορετικών απόψεων παρέχουν στους διοργανωτές και στους συμμετέχοντες μια σταθερή βάση για τη βελτίωση των μεθόδων/διαδικασιών εργασίας τους και μπορεί να είναι χρήσιμη για μελλοντικά κοινά έργα.

#### ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

##### *Επισκέψεις μελέτης που πραγματοποιήθηκαν από την Κροατία*

*Στο πλαίσιο του προγράμματος TAIEX και του προγράμματος Hercule II, εκπρόσωποι της υπηρεσίας για την καταπολέμηση των παρατυπιών και της απάτης (στο εξής: SCIF) της Κροατίας επισκέφτηκαν την AFCOS της Βουλγαρίας, την AFCOS της Μάλτας και το DLAF της Ρουμανίας. Οι επισκέψεις μελέτης ήταν ιδιαίτερα επιτυχείς. Κατά συνέπεια, οι συνάδελφοι από τις χώρες υποδοχής (Μάλτα, Βουλγαρία και Ρουμανία) επισκέφτηκαν την Κροατία με σκοπό την περαιτέρω ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών που αποκομίστηκαν στο πλαίσιο του έργου τους, όχι μόνο με εκπροσώπους της SCIF αλλά και με εκπροσώπους άλλων εθνικών οργάνων επίσης.*

### 3.3. Καθορισμός των δεικτών επιδόσεων

Οι δείκτες επιδόσεων αποτελούν βασικά στοιχεία που καταδεικνύουν την πρόοδο που έχει σημειωθεί ή τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί προς την κατεύθυνση των στόχων. Θα χρησιμοποιούνται για την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τη στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης και θα συνδράμουν στην εκτίμηση του αντίκτυπου της υλοποίησης της στρατηγικής.

Οι δείκτες επιδόσεων μπορεί να είναι είτε ποσοτικοί είτε ποιοτικοί.

✓ Ένας ποσοτικός δείκτης μπορεί να είναι:

- αριθμός: π.χ. ο αριθμός συμφωνιών συνεργασίας που έχουν συναφθεί μεταξύ αρμόδιων αρχών (π.χ. αρχών ελέγχου και δικαστικών αρχών) (πλήθος)
- ποσοστό που αποτυπώνει το περιεχόμενο μιας δήλωσης: π.χ. ο αριθμός των συνεδριών κατάρτισης (πλήθος) / αριθμός των συμμετεχόντων ανά πρόγραμμα (άτομα)/έτος
- ποσοστό που καταδεικνύει την πρόοδο που έχει σημειωθεί: π.χ. YA (Έτος N)-YA (Έτος N-1)/YA (Έτος N-1) \*100 – (όπου YA = ο αριθμός των

περιπτώσεων υπόνοιας απάτης που διαβιβάζονται από τις διαχειριστικές αρχές/αρχές πιστοποίησης/αρχές ελέγχου στις δικαστικές αρχές)

✓ Ένας ποιοτικός δείκτης μπορεί να είναι:

- δήλωση επί της οποίας διατυπώνεται θέση τύπου «ναι/όχι»: π.χ. κώδικας δεοντολογίας: ναι
- αξιολόγηση επιπέδου συμμόρφωσης βάσει κλίμακας (υψηλή, μεσαία, χαμηλή)

Ένας ποιοτικός δείκτης μπορεί να θεωρείται λιγότερο αντικειμενικός από έναν ποσοτικό δείκτη. Ωστόσο, μπορεί να είναι επίσης περισσότερο συναφής και ουσιαστικός από έναν ποσοτικό δείκτη. Επιπλέον, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι οι δείκτες θα πρέπει να αναλύονται και να ερμηνεύονται όχι ως μεμονωμένες πληροφορίες αλλά με συνεκτίμηση του γενικότερου πλαισίου και των άλλων δεικτών. Οι δείκτες θα πρέπει να καθορίζονται και/ή να υπολογίζονται εύκολα. Αυτό σημαίνει ότι η αξιολόγησή τους δεν θα πρέπει να είναι επαχθής αλλά να στηρίζεται σε υφιστάμενα και αξιόπιστα εργαλεία (όπως ήδη υπάρχουσα βάση δεδομένων που χρησιμοποιείται για σκοπούς κατάρτισης, για αναφορά περιπτώσεων απάτης (ΣΔΠ) κ.λπ.), από τα οποία θα μπορούν να λαμβάνονται εύκολα και γρήγορα τα κυριότερα στοιχεία. Πρέπει να είναι επίσης εύκολη η επαλήθευσή τους, προκειμένου να διασφαλίζεται η πλήρης διαφάνεια και η εμπιστοσύνη της κοινής γνώμης. Οι ορθώς επιλεγμένοι δείκτες έχουν καίρια σημασία για την αξιολόγηση του αντίκτυπου της υλοποίησης της στρατηγικής και, ως εκ τούτου, για την επικαιροποίηση και/ή την αναθεώρηση της στρατηγικής εν ευθέτω χρόνω. Με τον τρόπο αυτό, οι δείκτες αποτελούν στοιχεία ουσιώδους σημασίας στο πλαίσιο της στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης καθώς συμβάλλουν στον υπολογισμό της προόδου που σημειώνεται ως προς την επίτευξη των στόχων της.

### Παραδείγματα δεικτών

Στόχοι	Μέτρα	Δείκτες
Εξασφάλιση πλαισίου που δεν αφήνει περιθώρια για απάτη (θέσπιση κατάλληλου νομικού πλαισίου)	Διενέργεια ανάλυσης του νομικού πλαισίου που διέπει τη διεξαγωγή ερευνών και τη δίωξη σε περιπτώσεις απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ σε συνεργασία με τους ερευνητικούς και δικαστικούς φορείς	Η ανάλυση του νομικού πλαισίου που διέπει τη διεξαγωγή ερευνών και τη δίωξη σε περιπτώσεις απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ διενεργήθηκε Συντάχθηκε έκθεση σχετικά με την ανάλυση του νομικού πλαισίου που διέπει τη διεξαγωγή ερευνών και τη δίωξη σε περιπτώσεις απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και αναγνωρίστηκε από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη
	Ανάλογα με τα αποτελέσματα της ανάλυσης του νομικού πλαισίου που	Τροποποιήσεις κανονισμών (πλήθος) / έτος

	διέπει τη διεξαγωγή ερευνών και τη δίωξη σε περιπτώσεις απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, σύνταξη και έγκριση τροποποιήσεων στους υφιστάμενους κανονισμούς ή έκδοση νέων κανονισμών	
Πρώθηση της πρόληψης της απάτης μεταξύ των πολιτών και των μελών του προσωπικού	Εκπόνηση και έγκριση της επικοινωνιακής στρατηγικής που στοχεύει ειδικά στην πρόληψη των παρατυπιών και της απάτης τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού, η οποία θα πρέπει να ενσωματωθεί στη γενική επικοινωνιακή στρατηγική	Η επικοινωνιακή στρατηγική που στοχεύει ειδικά στην πρόληψη των παρατυπιών και της απάτης τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού εκπονήθηκε και εγκρίθηκε
	Υλοποίηση επικοινωνιακών δραστηριοτήτων σύμφωνα με το επικοινωνιακό σχέδιο δράσης που συνοδεύει την επικοινωνιακή στρατηγική	Σύμφωνα με το επικοινωνιακό σχέδιο δράσης που συνοδεύει την επικοινωνιακή στρατηγική η οποία στοχεύει στην πρόληψη των παρατυπιών και της απάτης τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού
Ενίσχυση της δίωξης σε σχετικές υποθέσεις	Εκτίμηση των αναγκών κατάρτισης στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ	Η ανάλυση των αναγκών κατάρτισης διενεργήθηκε Η εκπαιδευτική στρατηγική στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ εκπονήθηκε
	Δημιουργία/τροποποίηση προγραμμάτων κατάρτισης στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες κατάρτισης των ερευνητικών και δικαστικών φορέων	Σύμφωνα με την εκπαιδευτική στρατηγική στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ
	Οργάνωση κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης όσον αφορά το σκέλος των δαπανών και των εσόδων του προϋπολογισμού για υπαλλήλους ερευνητικών φορέων και δικαστικών φορέων	Αριθμός ελεγκτών που έχουν λάβει κατάρτιση στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης όσον αφορά το σκέλος των δαπανών και το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού Αριθμός εισαγγελέων που έχουν λάβει κατάρτιση στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης

		όσον αφορά το σκέλος των δαπανών και το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού
Εξασφάλιση άρτιου συστήματος ανάκτησης για τις πραγματοποιηθείσες ζημίες		Μέσο ποσό κονδυλίων που ανακτώνται μέσω των δικαστηρίων

## 4. Κατάρτιση του σχεδίου δράσης

### 4.1. Περιεχόμενο του σχεδίου δράσης

Η στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης θα πρέπει να συνοδεύεται από αναλυτικό σχέδιο δράσης, το οποίο θα μεταφράζει τους στόχους σε δράσεις/μέτρα. Το σχέδιο δράσης θα πρέπει να εκπονείται από την υπηρεσία που είναι αρμόδια για την εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης, με την υποστήριξη της συσταθείσας ομάδας εμπειρογνομόνων. Σε αυτό το στάδιο είναι απαραίτητη η συνεργασία όλων των συμμετεχόντων φορέων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι όλοι έχουν τη δυνατότητα και την ικανότητα να ολοκληρώσουν το συγκεκριμένο έργο και ότι οι όροι του σχεδίου καθορίζονται με εύλογο τρόπο και λαμβάνουν υπόψη όλες τις απαιτούμενες διαδικασίες. Αυτό είναι εξαιρετικά σημαντικό ιδιαίτερα σε περιπτώσεις στις οποίες ο εκτελεστικός φορέας διαθέτει περιορισμένη νομική εξουσία για την επιβολή της υλοποίησης των μέτρων, ειδάλλως το σχέδιο δράσης δεν θα έχει κανένα πρακτικό αποτέλεσμα.

Στο στάδιο αυτό, παράμετροι που άπτονται της ανάλυσης κόστους-ωφελείας, καθώς και η ύπαρξη διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού αποτελούν ζητήματα καίριας σημασίας. Οι κύριες προσπάθειες θα πρέπει να επικεντρώνονται στα μέτρα προτεραιότητας. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης της τρέχουσας κατάστασης και της εκτίμησης του κινδύνου απάτης θα πρέπει να παρέχουν σαφή επισκόπηση των προτεραιοτήτων.

Τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους ευρύ φάσμα εργαλείων για την ανάπτυξη αποτελεσματικών και αποδοτικών δράσεων. Θα πρέπει να εξετάσουν το ενδεχόμενο ανάληψης δράσης στους ακόλουθους τομείς:

- κατάρτιση νομοθεσίας
- οργάνωση
- διαχείριση
- διαδικασίες
- μέσα και πόροι
- συνεργασία σε εθνικό επίπεδο μεταξύ των αρμόδιων αρχών
- συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ (με την Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη).

Το σχέδιο δράσης βασίζεται στις **προτεραιότητες** που έχουν προσδιοριστεί και στους αντίστοιχους στόχους. Αναθέτει στις κατάλληλες αρχές την αρμοδιότητα για την υλοποίηση αυτών των προτεραιοτήτων και των αντίστοιχων ενεργειών παρακολούθησης. Οι εν λόγω προτεραιότητες θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τους βασικούς τομείς στους οποίους η στρατηγική μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση των δράσεων καταπολέμησης της απάτης. Το σχέδιο δράσης θα πρέπει επίσης να αναθέτει αρμοδιότητες σε μεμονωμένους φορείς/εταίρους της AFCOS εντός του κράτους μέλους, με την υποστήριξη, κατά περίπτωση, άλλων εταίρων, π.χ. των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και/ή των εθνικών οργάνων.

Το σχέδιο δράσης θα πρέπει να περιλαμβάνει συγκεκριμένα **καθήκοντα** τα οποία ανατίθενται στους αρμόδιους φορείς που θα είναι υπεύθυνοι για την εκτέλεσή τους, καθώς



και τις καταληκτικές ημερομηνίες για την εκπλήρωση των καθηκόντων αυτών. Τα εν λόγω καθήκοντα θα πρέπει να διαιρούνται σε τομείς που υποδεικνύονται και συνάδουν με την ΕΣΚΑ.

Κάθε καθήκον πρέπει να αντιμετωπίζεται με σκοπό την επίτευξη συνεργειών και την ενθάρρυνση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης. Για παράδειγμα, το σχέδιο δράσης λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι τα κονδύλια της ΕΕ χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών της ΕΕ, τη διασφάλιση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Ο στόχος αυτός υπονομεύεται σε περίπτωση κατάχρησης των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Για την επίτευξη των στόχων που ορίζονται στη στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης, μπορούν να αναληφθούν μεμονωμένες δράσεις υπό μορφή έργων. Για την υλοποίηση της ΕΣΚΑ και του συνοδευτικού σχεδίου δράσης, θα πρέπει να συγκροτηθεί ένα διαρθρωμένο δίκτυο αρχών σε κάθε κράτος μέλος. Το καθήκον τους θα είναι να διασφαλιστεί η υλοποίηση της στρατηγικής και του σχεδίου δράσης, η αξιολόγηση και η παρακολούθησή τους με συστηματικό τρόπο, καθώς και η επικαιροποίηση και η αναθεώρησή τους, όποτε απαιτείται.

#### **4.2. Περίοδος που καλύπτεται από το σχέδιο δράσης**

Εφόσον το σχέδιο δράσης βασίζεται στις προτεραιότητες που προσδιορίζονται στην ΕΣΚΑ και στους σχετικούς στόχους, θα περιλαμβάνει συγκεκριμένα καθήκοντα. Αυτό σημαίνει ότι το σχέδιο δράσης θα επικαιροποιείται ή θα τροποποιείται συνεχώς κατά την περίοδο ισχύος του. Μια προτεινόμενη προσέγγιση είναι να μην συνδέεται η διάρκεια του σχεδίου δράσης με τη διάρκεια της στρατηγικής. Η ΕΣΚΑ αντιπροσωπεύει μια γενική καθοδήγηση για τα κράτη μέλη, η οποία τοποθετείται εντός ή εκτός της διάρκειας του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου, ενώ το σχέδιο δράσης θα περιλαμβάνει την εκτέλεση συγκεκριμένων καθηκόντων.

Η συνιστώμενη προσέγγιση είναι να καταρτίζεται **ετήσιο** σχέδιο δράσης το οποίο θα αξιολογείται στο τέλος κάθε ημερολογιακού έτους.

#### **ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ**

##### **Σχέδιο δράσης της Βουλγαρίας**

*Στη Δημοκρατία της Βουλγαρίας η εθνική στρατηγική για την πρόληψη και την καταπολέμηση των παρατυπιών και της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο 2014–2020 συνοδεύεται από σχέδιο δράσης για την περίοδο 2015-2016, το οποίο έχει ήδη επικαιροποιηθεί για το 2016. Η εμπειρία της Βουλγαρίας καταδεικνύει ότι ακόμη και ένα διετές σχέδιο έχει πολύ μεγάλη διάρκεια και δεν μπορεί να καλύψει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα τρέχοντα καθήκοντα και ζητήματα της στρατηγικής. Από το 2017, το σχέδιο θα καθορίζεται εντός των χρονικών ορίων του ημερολογιακού έτους και θα αξιολογείται στο τέλος κάθε ημερολογιακού έτους.*

Η αξιολόγηση του σχεδίου δράσης θα πρέπει να διενεργείται σε τακτική βάση (ανά διαστήματα που θα κυμαίνονται από ½ έως 2 έτη). Περιστασιακά, θα πρέπει να εξετάζεται η πρόοδος που έχει σημειωθεί σε σύγκριση με τους στόχους και θα πρέπει να επικαιροποιείται η στρατηγική ανάλογα με τα αποτελέσματα της σύγκρισης αυτής. Από πρακτική άποψη έχει αποδειχθεί χρήσιμο το να δημοσιεύεται το σχέδιο δράσης ως χωριστό έγγραφο, ώστε να μην απαιτείται η τροποποίηση της στρατηγικής κάθε φορά που αξιολογείται και αναθεωρείται το σχέδιο δράσης.

#### **4.3. Πιθανός ρόλος της AFCOS στον καθορισμό του σχεδίου δράσης**

Ανάλογα με την οργάνωση του κάθε κράτους μέλους, η εφαρμογή του σχεδίου δράσης θα μπορεί να παρακολουθείται από την εθνική υπηρεσία συντονισμού της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS). Η AFCOS μπορεί να αναλάβει τον ηγετικό ρόλο και να κινητοποιεί τους ενδιαφερόμενους εταίρους, καθώς και να τους ενθαρρύνει να προτείνουν μέτρα και να δεσμεύονται για την επίτευξη αποτελεσμάτων όσον αφορά τους δείκτες ή τα παραδοτέα.

Η AFCOS θα μπορεί να υποβάλλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του σχεδίου δράσης σε ετήσια βάση (που θα καλύπτει την περίοδο από 1η Ιανουαρίου έως 31 Δεκεμβρίου). Η AFCOS θα μπορεί ακόμη να προβαίνει σε επανεξέταση του σχεδίου δράσης μετά την παρέλευση δύο ετών, η οποία θα έχει παρόμοια μορφή με το εγκριθέν σχέδιο.

### III. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της ΕΣΚΑ

Ο σκοπός της παρακολούθησης και της αξιολόγησης της ΕΣΚΑ είναι να εξακριβώνεται αν η στρατηγική έχει σχεδιαστεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε να παρέχει διαβεβαίωση για την επίτευξη των στόχων όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της καταπολέμησης της απάτης και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Κατά συνέπεια, η στρατηγική θα πρέπει να αποτελεί δυναμικό έγγραφο: πρέπει να προσαρμόζεται και να επικαιροποιείται λαμβανομένων υπόψη των κυριότερων διαρθρωτικών και/ή οργανωτικών αλλαγών, της εξέλιξης των μορφών απάτης που ενδέχεται να επέλθει με την πάροδο του χρόνου κ.λπ.

#### 1. Αξιολόγηση της στρατηγικής

Τα κριτήρια αξιολόγησης θα πρέπει να αποσκοπούν στον προσδιορισμό:

- ✓ του βαθμού στον οποίο τα αποτελέσματα της υλοποίησης της στρατηγικής αντιστοιχούν στους στόχους που ορίζονται στη στρατηγική
- ✓ της αναλογίας των δαπανών που όντως πραγματοποιήθηκαν για την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων προς το εκτιμώμενο κόστος κατά τον χρόνο διαμόρφωσης της στρατηγικής
- ✓ της εκτέλεσης των δραστηριοτήτων και της τήρησης των προθεσμιών που ορίζονται στο σχέδιο δράσης.

Προκειμένου να καταστεί όσο το δυνατόν ευκολότερη η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της ΕΣΚΑ, ενδεχομένως να είναι χρήσιμη η κατάρτιση εγγράφων καθοδήγησης ή εγχειριδίων για τον σκοπό αυτό.

Η εθνική AFCOS ή άλλη σχετική οντότητα που συντονίζει την υλοποίηση της ΕΣΚΑ θα πρέπει να αναλάβει ηγετικό ρόλο στη διεξαγωγή της παρακολούθησης και της αξιολόγησης. Όπου απαιτείται, η κυβέρνηση μπορεί να ορίζει την εν λόγω οντότητα. Είναι εξαιρετικά σημαντικό η οντότητα αυτή να έχει πλήρη πολιτική στήριξη από την κυβέρνηση του κράτους μέλους, προκειμένου να διασφαλίζεται η ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Η οντότητα που θα οριστεί θα πρέπει να συλλέγει δεδομένα και πληροφορίες από τα ενδιαφερόμενα μέρη:

- από τις οντότητες που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση, την υλοποίηση, την πιστοποίηση, τον γενικό έλεγχο, τη διεξαγωγή ερευνών, την επιβολή του νόμου, τη δίωξη και την επιβολή κυρώσεων (π.χ. διαχειριστικές αρχές, αρχές πιστοποίησης, αρχές γενικού ελέγχου, ερευνητικές και ελεγκτικές αρχές, ενδιάμεσοι φορείς, AFCOS, δικαστήρια κ.λπ.)·
- θα πρέπει επίσης να εξετάζονται οι οντότητες που είναι αρμόδιες για την εποπτεία και την παρακολούθηση σε σχέση με έργα που χρηματοδοτούνται μέσω κονδυλίων της Ένωσης (π.χ. αρχές ανταγωνισμού, αρχές αρμόδιες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, φορολογικές και τελωνειακές αρχές).

Η διασφάλιση ομαλής συνεργασίας με ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων μερών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης είναι ουσιώδους σημασίας για την ορθή αξιολόγηση της ΕΣΚΑ. Επιπλέον, η συνεργασία με εμπειρογνώμονες από ΜΚΟ μπορεί να αποδειχτεί χρήσιμη στην αξιολόγηση, π.χ. για την ενίσχυση της αμερόληπτης εκτίμησης της διαδικασίας και για την κινητοποίηση της συμμετοχής του ευρύτερου κοινού.

Η παρακολούθηση μπορεί να είναι είτε συνεχής είτε περιοδική. Κατά κανόνα, χρησιμοποιεί ποσοτικές μεθόδους και δεν εστιάζει στην αιτιώδη συνάφεια. Χρησιμεύει στη συλλογή δεδομένων σχετικά με την εκπλήρωση των καθηκόντων, των στόχων και των επιπέδων που έχουν καθοριστεί.

Η αξιολόγηση θα πρέπει να διεξάγεται σε περιοδική βάση, εντός καθορισμένων χρονικών πλαισίων (π.χ. σε εξαμηνιαία ή ετήσια/διετή βάση, σε βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο ορίζοντα). Κατά τη διεξαγωγή ενδιάμεσης ή μεσοπρόθεσμης αξιολόγησης, θα ήταν χρήσιμο να εξετάζεται αν είναι αναγκαία η επικαιροποίηση της στρατηγικής προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των καθορισμένων στόχων. Θα πρέπει να συντάσσεται έκθεση ενδιάμεσης αξιολόγησης.

Τελική αξιολόγηση θα πρέπει να διενεργείται στο τέλος της περιόδου που ορίζεται στη στρατηγική. Σε αυτή θα ποσοτικοποιούνται τα αποτελέσματα της υλοποίησης και η αξιολόγηση θα αποτελεί τη βάση για την επόμενη στρατηγική.

Θα πρέπει να εστιάζει στο σύστημα υλοποίησης, να διαπιστώνει πλεονεκτήματα και αδυναμίες που επηρεάζουν την ικανότητα των ενδιαφερόμενων μερών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης να εντοπίζουν και να εξαλείφουν κινδύνους απάτης. Θα πρέπει να προσδιορίζει επίσης τους λόγους αποτυχίας ως προς την εκπλήρωση των στόχων και την επίτευξη των προτεραιοτήτων.

Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στο αν τα αποτελέσματα της ανάλυσης κινδύνου απάτης ενσωματώθηκαν στην ΕΣΚΑ.

Η διενέργεια της αξιολόγησης δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Η ορθή αξιολόγηση θα πρέπει:

- ✓ να καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο καταπολέμησης της απάτης και όλα τα τμήματα της ΕΣΚΑ, συμπεριλαμβανομένου του συνοδευτικού σχεδίου δράσης·
- ✓ να εξετάζει αν και σε ποιον βαθμό οι δραστηριότητες και τα μέτρα που καθορίστηκαν είναι συναφή, αποδοτικά και αποτελεσματικά σε σχέση με τους στόχους που προσδιορίστηκαν·
- ✓ να προσδιορίζει την αναλογία των δαπανών που όντως πραγματοποιήθηκαν για την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων προς το εκτιμώμενο κόστος κατά τον χρόνο διαμόρφωσης της στρατηγικής·
- ✓ να προσδιορίζει τον βαθμό στον οποίο τηρήθηκαν οι δραστηριότητες και οι προθεσμίες που προβλέπονταν στο σχέδιο δράσης·
- ✓ να διαπιστώνει τις βελτιώσεις που έχουν επιτευχθεί και τις τάσεις και τις συνέπειες για την επόμενη περίοδο·

- ✓ να συνδράμει στη διαμόρφωση σαφούς εικόνας της προόδου που έχει σημειωθεί όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης·
- ✓ να συμβάλλει στην προσαρμογή λειτουργικών μηχανισμών, μέσω και εργαλείων καταπολέμησης της απάτης, να επιφέρει βελτιώσεις και να τροποποιεί/επικαιροποιεί ανάλογα την ΕΣΚΑ και το σχέδιο δράσης της. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο οι κυριότερες διαρθρωτικές και/ή οργανωτικές αλλαγές που έχουν ενδεχομένως επέλθει όσο και οι τάσεις που παρατηρούνται όσον αφορά τις μορφές απάτης·
- ✓ να περιλαμβάνει προτάσεις για τον προσδιορισμό αλλαγών/τροποποιήσεων της ΕΣΚΑ και των συστατικών μερών της με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς της όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης·
- ✓ να εξάγει συμπεράσματα τα οποία θα συνδράμουν στη διατύπωση συστάσεων για την επικαιροποίηση και την προσαρμογή του εγγράφου προκειμένου να σημειωθεί σαφής πρόοδος και να επιτευχθούν απτά αποτελέσματα όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ·
- ✓ να προτείνει λύσεις για τα προβλήματα, καθώς και τρόπους για την εξάλειψη των εμποδίων στην ορθή εφαρμογή της ΕΣΚΑ.

Οι πληροφορίες που παρέχονται/λαμβάνονται πρέπει να περιλαμβάνουν επαρκώς σαφή και συγκεκριμένα δεδομένα τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση των μέτρων και των καθηκόντων που ορίζονται στο σχέδιο δράσης της ΕΣΚΑ.

Για την αξιολόγηση των δεικτών, το βασικό ερώτημα που πρέπει να τίθεται είναι αν από έναν συγκεκριμένο ποσοτικό δείκτη μπορούν να προκύψουν ουσιαστικές, αντικειμενικές και αξιόπιστες πληροφορίες. Επιπλέον, μπορεί να εξεταστεί η σχέση αιτίου-αιτιατού (δηλαδή «εάν-τότε») μεταξύ των δραστηριοτήτων και των αποτελεσμάτων. Ο αξιολογητής μπορεί να θέτει ερωτήματα όπως τα εξής: Τι συμβαίνει σε περίπτωση που δεν έχει διενεργηθεί ανάλυση κινδύνου; Τι συμβαίνει σε περίπτωση που ένας συγκεκριμένος δείκτης δεν είναι μετρήσιμος; Ποιες είναι οι συνέπειες σε περίπτωση που δεν υπάρξει αλλαγή;

Προκειμένου να διαμορφωθεί εμπειριστατωμένη εικόνα τόσο ως προς την πρόοδο που έχει επιτευχθεί όσο και ως προς τις τάσεις που επικρατούν όσον αφορά τις μορφές απάτης και την καταπολέμηση της απάτης, η μεθοδολογία θα πρέπει να δίνει έμφαση σε ποιοτικούς δείκτες (π.χ. απόκτηση νέων δεξιοτήτων από τα πρόσωπα που συμμετέχουν στην προστασία των συμφερόντων της Ένωσης· εξάλειψη των κενών στη νομοθεσία και υποβολή προτάσεων για τη θωράκιση της νομοθεσίας έναντι της απάτης κ.λπ.) οι οποίοι αντικατοπτρίζουν ποσοτικά δεδομένα (π.χ. μέτρα που θεσπίστηκαν σχετικά με την ποσότητα, αριθμό, ποσοστό κ.λπ.).

Τέλος, θα πρέπει να συντάσσεται τόσο ενδιάμεση όσο και τελική έκθεση σχετικά με την αξιολόγηση. Η έκθεση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- ✓ περιγραφή της μεθοδολογίας αξιολόγησης·
- ✓ εκτίμηση του επιπέδου επίτευξης των στόχων·

- ✓ συμπεράσματα και συστάσεις για ενέργειες παρακολούθησης που θα πρέπει να διατυπώνονται με ακρίβεια και σαφήνεια, να παρουσιάζονται με εύληπτο τρόπο, να βασίζονται σε επαληθεύσιμα ευρήματα και να ανταποκρίνονται στους κινδύνους απάτης και στα προβλήματα που έχουν προσδιοριστεί.

## 2. Επικαιροποίηση της στρατηγικής

Η επικαιροποίηση και η προσαρμογή της στρατηγικής ενδέχεται να συνεπάγονται:

- την επικαιροποίηση και/ή την αναθεώρηση των στόχων·
- την προσαρμογή των πόρων προγραμματισμού και διαχείρισης·
- την προσαρμογή των δεικτών·
- την επικαιροποίηση των προθεσμιών·
- την προσαρμογή και/ή την επικαιροποίηση των υφιστάμενων μέτρων, δράσεων και δραστηριοτήτων·
- την προσθήκη νέων μέτρων, δράσεων και δραστηριοτήτων.

Τα αποτελέσματα κάθε αξιολόγησης της ΕΣΚΑ θα πρέπει να γνωστοποιούνται στα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετέχουν στην καταπολέμηση της απάτης και να δημοσιεύονται σε ετήσια έκθεση.

Επικαιροποίηση του σχεδίου δράσης και της στρατηγικής για μεγαλύτερη χρονική περίοδο από αυτή την οποία καλύπτουν επί του παρόντος:

Η ΕΣΚΑ και το σχέδιο δράσης θα μπορούσαν να επικαιροποιούνται όχι μόνον ως προς το περιεχόμενο, αλλά και ως προς το χρονικό πλαίσιο που καλύπτουν. Δεδομένου ότι το σχέδιο δράσης βασίζεται στις προτεραιότητες που προσδιορίζονται στην ΕΣΚΑ και στους σχετικούς στόχους, θα περιλαμβάνει συγκεκριμένα καθήκοντα, το οποίο σημαίνει ότι θα επικαιροποιείται ή θα τροποποιείται συνεχώς κατά την περίοδο ισχύος του, αλλά δεν θα πρέπει να παρατείνεται για μεγαλύτερη χρονική περίοδο από εκείνη που καλύπτεται από τη στρατηγική. Η συνιστώμενη προσέγγιση είναι να καθορίζεται ένα ετήσιο σχέδιο δράσης το οποίο θα αξιολογείται στο τέλος κάθε ημερολογιακού έτους. Όσον αφορά την ΕΣΚΑ, η επικαιροποίηση της στρατηγικής είναι πιο πρόσφορη όταν δεν συνδέεται με τρέχουσα περίοδο επιχειρησιακού προγράμματος.

Στην επικαιροποίηση θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη διάφοροι παράγοντες, όπως οι εξής:

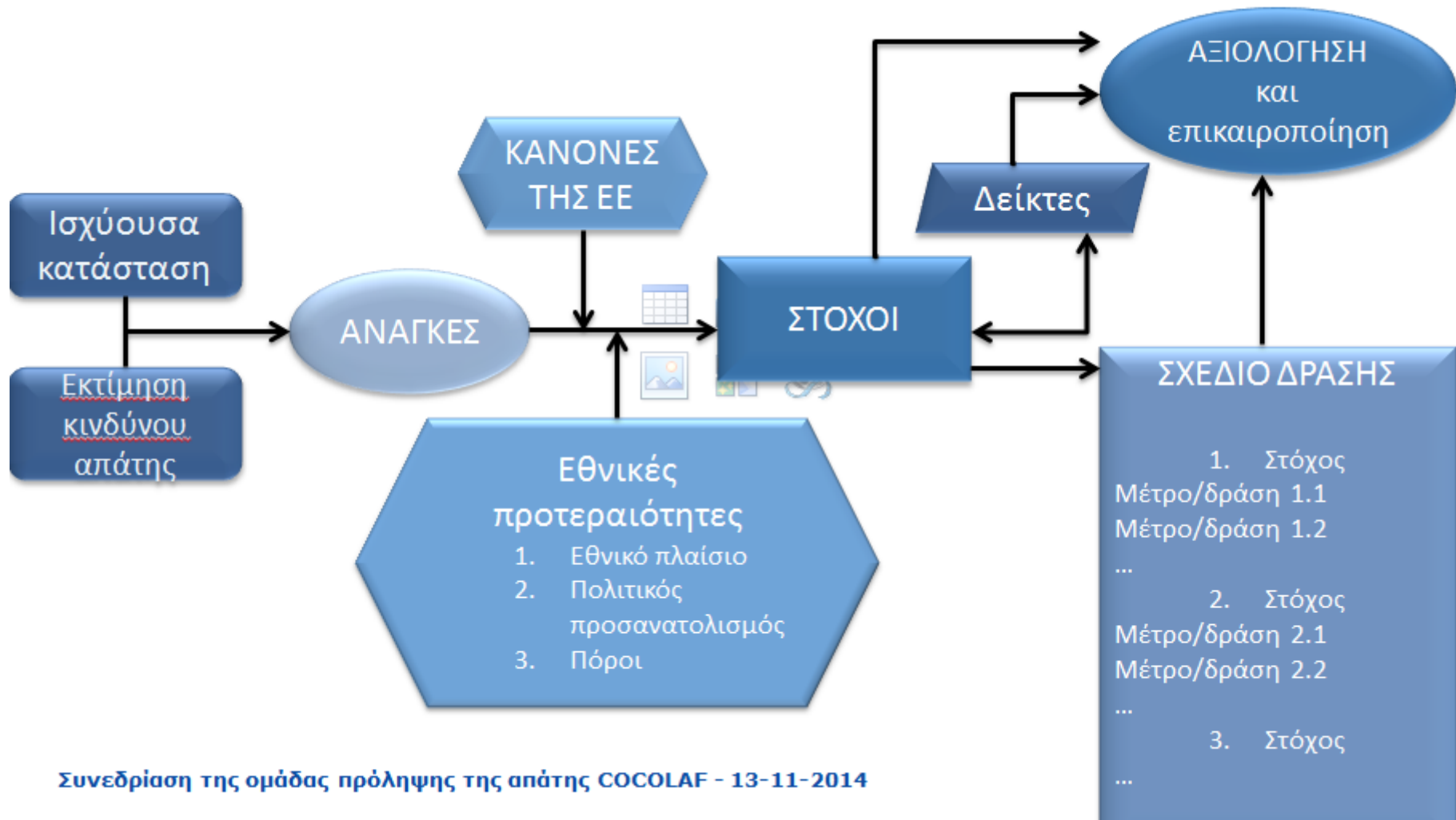
- Ποια είναι η τρέχουσα περίοδος την οποία καλύπτει η στρατηγική/το σχέδιο δράσης;
- Ποια είναι η ανάγκη παράτασης της στρατηγικής/του σχεδίου δράσης;
- Επιτυγχάνονται οι δείκτες της στρατηγικής/του σχεδίου δράσης;
- Είναι προτιμότερη η παράταση της τρέχουσας στρατηγικής/του τρέχοντος σχεδίου δράσης από τη δημιουργία νέας/νέου;
- Υπάρχει νέο κανονιστικό πλαίσιο σε ενωσιακό/εθνικό επίπεδο βάσει του οποίου απαιτούνται βαθύτερες αλλαγές;
- Πλησιάζει το τέλος της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού;

Η διαδικασία επικαιροποίησης της στρατηγικής/του σχεδίου δράσης θα μπορούσε να βασιστεί στην τεχνογνωσία που χρησιμοποιήθηκε για την εκπόνησή τους.

## **Παραρτήματα**



Παράρτημα 1 – Διάγραμμα ροής της διαδικασίας για την ΕΣΚΑ





## Παράρτημα 2 – Υπόδειγμα για τη δομή της ΕΣΚΑ

### 1. Εισαγωγή / Γενικό πλαίσιο

Στο κεφάλαιο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνεται το νομικό πλαίσιο (δηλαδή παραπομπές τόσο στο εθνικό όσο και στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο)· να προσδιορίζεται το πεδίο εφαρμογής της στρατηγικής σύμφωνα με τις βασικές εθνικές προτεραιότητες για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς ή κάθε παράνομης δραστηριότητας· να αναφέρεται η αρμόδια υπηρεσία και τα όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία εκπόνησης, υλοποίησης και παρακολούθησης της στρατηγικής. Επιπλέον, θα πρέπει να αναφέρεται η σύνδεση με άλλες εθνικές στρατηγικές/πολιτικές. Πιο συγκεκριμένα, στο κεφάλαιο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνονται τα εξής:

#### 1.1. Νομικό πλαίσιο

- ✓ Παραπομπή στο ευρωπαϊκό νομικό περιβάλλον: Συνθήκη, κανονισμοί κ.λπ.
- ✓ παραπομπή στο εθνικό νομικό πλαίσιο·
- ✓ παραπομπή στις βασικές εθνικές προτεραιότητες που ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στην καταπολέμηση της απάτης / της διαφθοράς ή οποιασδήποτε παράνομης δραστηριότητας·
- ✓ παραπομπή σε άλλες εθνικές στρατηγικές/πολιτικές για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε είδους οικονομικών εγκλημάτων· π.χ. πάταξη της διαφθοράς, καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες κ.λπ. Ιδανικά, οι στρατηγικές αυτές θα πρέπει να συνδέονται με την ΕΣΚΑ·
- ✓ γενική δέσμευση ως προς την πολιτική και την προθυμία των αρχών να καταβάλουν προσπάθειες για την καταπολέμηση της απάτης, ιδίως όσον αφορά τα ταμεία της ΕΕ·
- ✓ ενδεχόμενη σύνδεση με άλλες εθνικές πολιτικές ή πολιτικές προτεραιότητες.

#### 1.2. Θεσμικό πλαίσιο

- ✓ Αναφορά του εθνικού φορέα/υπουργείου που έχει επιφορτιστεί με την εκπόνηση της στρατηγικής (και του σχεδίου δράσης) και την παρακολούθηση της εφαρμογής τους·
- ✓ μνεία των υπουργείων/αρχών/υπηρεσιών που συμμετέχουν στην παρακολούθηση των κονδυλίων της ΕΕ και στην καταπολέμηση της απάτης/διαφθοράς ή κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τον προϋπολογισμό της ΕΕ·
- ✓ είδος του οργανισμού παρακολούθησης των κονδυλίων της ΕΕ: κεντρικός, αποκεντρωμένος ή άλλος.

#### 1.3. Σκοπός της στρατηγικής

- ✓ Περιγραφή του σκοπού της στρατηγικής και των βασικών παραμέτρων που οδήγησαν στην κατάρτισή της·
- ✓ αναφορά της περιόδου που καλύπτεται από τη στρατηγική.

#### 1.4. Μεθοδολογία

- ✓ Επεξήγηση της βάσης επί της οποίας διαμορφώνεται η στρατηγική (πηγές πληροφοριών όπως εκτίμηση κινδύνου, διοργανικές ομάδες εργασίας, ερωτηματολόγια κ.λπ., και με ποιον τρόπο συγκεντρώθηκαν οι πληροφορίες).

### **2. Προπαρασκευαστική φάση: ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης και εκτίμηση του κινδύνου απάτης**

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι:

- ✓ να προσδιοριστούν οι βασικοί τομείς στους οποίους παρατηρήθηκαν πλεονεκτήματα και αδυναμίες κατά τη διάρκεια της εξέτασης της κατάστασης και να παρασχεθούν ενδείξεις σχετικά με τους λόγους στους οποίους οφείλονται οι αδυναμίες αυτές. Δεν είναι απαραίτητη η λεπτομερής περιγραφή κάθε τομέα (νομοθεσία, οργάνωση, διαχείριση και φορείς, διαδικασίες, μέσα και πόροι, συνεργασία σε εθνικό επίπεδο μεταξύ των αρμόδιων αρχών και συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ) παρά μόνον η εστίαση στους βασικούς τομείς όπου διαπιστώθηκε ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης και οι οποίοι θα αποτελέσουν αντικείμενο στοχοθέτησης·
- ✓ να συνοψιστούν τα κύρια ευρήματα της εκτίμησης του κινδύνου απάτης και να τεθούν στο επίκεντρο εκείνα για τα οποία θα απαιτηθούν ειδικές εισροές στο πλαίσιο της στρατηγικής·
- ✓ να διατυπωθούν συμπεράσματα σχετικά με τους τομείς στους οποίους η στρατηγική θα πρέπει να παράσχει λύση για την κάλυψη των κενών και προστιθέμενη αξία για την καταπολέμηση της απάτης·
- ✓ να αναφερθούν οι αρχές και οι αξίες που πλαισιώνουν τη στρατηγική·
- ✓ να καταρτιστεί κατάλογος στόχων και να παρασχεθεί σύντομη περιγραφή για καθέναν εξ αυτών. Θα πρέπει να γίνει επίσης αναφορά στις ανάγκες που εντοπίστηκαν.

### **3. Φάση εκπόνησης: στόχοι και δείκτες επιδόσεων**

Στη φάση της εκπόνησης, θα πρέπει να καθοριστούν οι στόχοι και σχετικοί δείκτες επιδόσεων. Οι στόχοι αντιπροσωπεύουν τις ανάγκες του κράτους μέλους και συμβάλλουν στη δημιουργία του χάρτη πορείας και του οράματος των κρατών μελών όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης. Οι στόχοι θα πρέπει να μεταφραστούν σε συγκεκριμένα μέτρα. Επιπλέον, θα πρέπει να οριστούν δείκτες επιδόσεων για κάθε μέτρο, καθώς οι δείκτες αυτοί θα συμβάλουν στην αξιολόγηση της προόδου που επιτυγχάνεται. Οι στόχοι και τα μέτρα πρέπει να συμπεριληφθούν σε ένα σχέδιο δράσης.

Στον καθορισμό των στόχων θα πρέπει να ληφθούν υπόψη όλα τα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης. (1) πρόληψη της απάτης, (2) εντοπισμός της απάτης, (3) έρευνα και δίωξη, και (4) ανακτήσεις και κυρώσεις. Ιδανικά, οι στόχοι απαριθμούνται σύμφωνα με τον κύκλο καταπολέμησης της απάτης. Ένας στόχος μπορεί να συνδέεται με περισσότερα από ένα στάδια.

Κατά τον καθορισμό των στόχων, είναι σημαντικό:

- ✓ να επεξηγείται για ποιον λόγο αποτελεί προτεραιότητα ένας δεδομένος στόχος·
- ✓ να περιγράφεται το αναμενόμενο αποτέλεσμα το οποίο επιδιώκεται με τον συγκεκριμένο στόχο·
- ✓ να προσδιορίζεται ο δείκτης επιδόσεων με τον οποίο θα μετρηθεί η επιτυχής εκπλήρωση του στόχου.

Στο κεφάλαιο αυτό θα πρέπει επίσης να περιγράφονται εν συντομία τα μέσα και οι πόροι που θα συμβάλουν στην υλοποίηση της στρατηγικής (ειδικές υπηρεσίες καταπολέμησης της απάτης, επιτροπές συντονισμού, διυπηρεσιακά δίκτυα, διυπηρεσιακές συμφωνίες, συστήματα ΤΠ, διαδικασίες και κατευθυντήριες γραμμές κ.λπ.). Συγκεκριμένα, θα πρέπει:

- ✓ να παρουσιάζονται συνοπτικά οι υπηρεσίες που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση, την πιστοποίηση και τον έλεγχο των κονδυλίων της ΕΕ
- ✓ να παρουσιάζονται συνοπτικά οι υπηρεσίες που είναι επιφορτισμένες με την καταπολέμηση της απάτης/διαφθοράς και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που είναι επιζήμιες για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ
- ✓ να παρέχονται πληροφορίες για τη θέση που κατέχουν τα συστήματα ΤΠ στην καταπολέμηση της απάτης, κατά περίπτωση
- ✓ να παρέχονται πληροφορίες σχετικά με την πολιτική και τους πόρους κατάρτισης.

Θα πρέπει να αναφέρονται τα ακόλουθα στοιχεία σε σχέση με τους στόχους: το όνομα της φάσης του κύκλου καταπολέμησης της απάτης, οι αδυναμίες/η τρέχουσα κατάσταση, το μέτρο και ο δείκτης επιδόσεων, καθώς και οι βασικοί φορείς (αρμόδια όργανα) και το χρονικό πλαίσιο. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να λάβουν τη μορφή πίνακα xls.

Η δομή αυτή παρέχει τη δυνατότητα καλύτερης κατανόησης της σύνδεσης μεταξύ κινδύνων/αδυναμιών, στόχων και αντίστοιχων μέτρων μετριασμού. Το έγγραφο «Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategies»<sup>18</sup> μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο μπορούν να διαρθρωθούν οι στόχοι και να συνδεθούν απευθείας με το αποτέλεσμα της φάσης εκτίμησης.

#### **4. Σχέδιο δράσης**

Το σχέδιο δράσης συνιστά το μέσο υλοποίησης της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της στρατηγικής. Μέσω αυτού προτείνεται σειρά δράσεων/μέτρων και ανατίθενται αρμοδιότητες στους σχετικούς φορείς,

<sup>18</sup> Αριθ. αναφ. Ares(2015)5642419 - 7/12/2015

ενώ επίσης ορίζονται οι καταληκτικές ημερομηνίες/το χρονικό πλαίσιο για την επίτευξη των στόχων. Οι καταληκτικές ημερομηνίες καθορίζονται σύμφωνα με τον βαθμό προτεραιότητας.

Η εφαρμογή του σχεδίου δράσης θα παρακολουθείται από [όνομα της αρμόδιας αρχής] και θα αξιολογείται [η περιοδικότητα θα καθοριστεί από την αρμόδια αρχή: π.χ. ανά έτος ή ανά διετία]. Πρέπει να συντάσσεται και να υποβάλλεται έκθεση προς [όνομα της αρμόδιας αρχής: π.χ. κυβέρνηση, υπουργείο...].

Το σχέδιο δράσης καλύπτει όλα τα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης: (1) πρόληψη της απάτης, (2) εντοπισμός της απάτης, (3) έρευνα και δίωξη, και (4) ανακτήσεις και κυρώσεις.

Οι στήλες «στόχος», «δράση/μέτρα», «αρμόδια υπηρεσία», «προθεσμία/χρονικό πλαίσιο» και «βασικός δείκτης επιδόσεων» είναι υποχρεωτικές, ενώ οι δύο τελευταίες, «κίνδυνοι» και «οικονομικοί και ανθρωπίνι πόροι» είναι μεν προαιρετικές, αλλά συνιστάται θερμά η προσθήκη τους. Τα κράτη μέλη μπορούν να εξετάσουν το ενδεχόμενο να προσθέσουν και άλλες στήλες ανάλογα με τις ανάγκες τους.

## **5. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της στρατηγικής**

Η στρατηγική είναι ένα έγγραφο που εξελίσσεται συνεχώς· κατά συνέπεια, απαιτείται η αξιολόγηση και η αντίστοιχη επικαιροποίησή της. Μετά την (τις) ενδιάμεση(-ες) αξιολόγηση(-ήσεις), θα λαμβάνεται απόφαση για την επικαιροποίηση ή όχι της στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης και του αντίστοιχου σχεδίου δράσης. Η επικαιροποίηση της στρατηγικής θα διενεργείται ως ανταπόκριση στις αλλαγές που σημειώνονται κατά την υλοποίηση, προκειμένου να διασφαλίζεται η λογοδοσία της αρμόδιας για την υλοποίηση δομής και η ικανότητά της να προσαρμόζει και να τροποποιεί τη στρατηγική δομή.

Ως εκ τούτου, στο κεφάλαιο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνεται αναφορά στον τρόπο με τον οποίο θα διενεργείται η αξιολόγηση, υποδεικνύοντας την υπηρεσία που είναι αρμόδια για την αξιολόγηση της στρατηγικής, το χρονοδιάγραμμα για την ενδιάμεση αξιολόγηση και την τελική αξιολόγηση της στρατηγικής κ.λπ. Κάθε αξιολόγηση θα πρέπει να παρουσιάζεται σε μια έκθεση, η οποία θα περιέχει:

- ✓ περιγραφή της μεθοδολογίας της αξιολόγησης·
- ✓ εκτίμηση του επιπέδου επίτευξης των στόχων·
- ✓ συμπεράσματα σχετικά με τις επόμενες ενέργειες.

Μετά την (τις) ενδιάμεση(-ες) αξιολόγηση(-ήσεις), θα λαμβάνεται απόφαση για την επικαιροποίηση ή όχι της στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης και του αντίστοιχου σχεδίου δράσης. Η επικαιροποίηση της στρατηγικής θα διενεργείται ως ανταπόκριση στις αλλαγές που σημειώνονται κατά την υλοποίηση, προκειμένου να διασφαλίζεται η λογοδοσία της αρμόδιας για την υλοποίηση δομής και η ικανότητά της να προσαρμόζει και να τροποποιεί τη στρατηγική δομή.

## Παράρτημα 2 – Υπόδειγμα για τη δομή της ΕΣΚΑ

Η επικαιροποίηση και η αναπροσαρμογή της στρατηγικής θα περιλαμβάνει, κατά περίπτωση:

- ✓ επανεξέταση των στόχων·
- ✓ καλύτερο και ακριβέστερο αναπροσανατολισμό, προγραμματισμό και διαχείριση των πόρων·
- ✓ επικαιροποίηση των μέτρων και/ή των προθεσμιών·
- ✓ αξιολόγηση των αρμόδιων υπηρεσιών.

### Παράρτημα 3 – Πιθανή δομή και περιεχόμενο του εγγράφου για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης

ΜΕΡΟΣ ΤΟΥ ΕΓΓΡΑΦΟΥ	ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ
Εξώφυλλο	- Όργανο που εξέδωσε το έγγραφο - Τίτλος του εγγράφου (- Έκδοση) - Ημερομηνία και τόπος
Πίνακας περιεχομένων	Πίνακας περιεχομένων
Συντομογραφίες/γλωσσάριο	Συντομογραφίες και ορισμοί
Εισαγωγή	- Νομική βάση και θεσμικό πλαίσιο - Σκοπός του εγγράφου - Πεδίο εφαρμογής (σχετικά με το είδος του ταμείου και την περίοδο) - Αποδέκτες του εγγράφου, συμπεριλαμβανομένου σημειώματος περί εμπιστευτικότητας
Περιεχόμενο	- Περιγραφή της μεθοδολογίας και των εργαλείων της - Οδηγίες στις οποίες αναλύονται οι δραστηριότητες της διαδικασίας εκτίμησης κινδύνου, οι αρμοδιότητες, οι εκροές, οι ιεραρχικές δομές αναφοράς και οι προθεσμίες
Κατάλογος παραρτημάτων	Εργαλεία εκτίμησης κινδύνου Υπόδειγμα μητρώου κινδύνων Υπόδειγμα σχεδίου δράσης
Προσάρτημα	Παραπομπές σε χρήσιμες πηγές πληροφοριών για τον προσδιορισμό κινδύνων



### Παράρτημα 4 – Κίνδυνοι απάτης

Κίνδυνος	Αιτία	Συνέπειες
Παράτυπη επιλογή αίτησης έργου	Εξαιτίας μη δηλωθείσας σύγκρουσης συμφερόντων ή δωροδοκίας και/ή μίζας, τα μέλη της επιτροπής αξιολόγησης επηρεάζουν σκόπιμα την αξιολόγηση και την επιλογή αιτούντων για να ευνοήσουν συγκεκριμένους αιτούντες, επιφυλάσσοντας ευνοϊκή μεταχείριση στην αίτησή τους κατά την αξιολόγηση ή ασκώντας πίεση σε άλλα μέλη της επιτροπής.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επιλογής Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου
Επιλογή ψευδούς αίτησης έργου	Προκειμένου να αναδειχθούν νικητές σε διαδικασία επιλογής αιτήσεων, οι αιτούντες προβαίνουν σε ψευδείς δηλώσεις στην αίτησή τους, παραπλανώντας την επιτροπή αξιολόγησης όσον αφορά τη συμμόρφωσή τους με τα κριτήρια επιλεξιμότητας.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επιλογής Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου
Διπλή χρηματοδότηση έργου/πράξης	Οι αιτούντες δεν δηλώνουν ότι έχουν υποβάλει, για το ίδιο έργο, αίτηση χρηματοδότησης από περισσότερα ταμεία της ΕΕ και/ή κράτη μέλη.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επιλογής Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου
Παράτυπη επιλογή προσφορών	Εξαιτίας μη δηλωθείσας σύγκρουσης συμφερόντων ή δωροδοκίας και/ή μίζας, τα μέλη της επιτροπής αξιολόγησης επηρεάζουν σκόπιμα την αξιολόγηση και την επιλογή προσφορών για να ευνοήσουν συγκεκριμένους προσφέροντες, επιφυλάσσοντας ευνοϊκή μεταχείριση στην αίτησή τους κατά την αξιολόγηση ή ασκώντας πίεση σε άλλα μέλη της επιτροπής.	Στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία διαγωνισμού Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου και του κράτους μέλους

Κίνδυνος	Αιτία	Συνέπειες
<p>Ανάθεση της σύμβασης σε προσφέροντα ο οποίος δεν θα κέρδιζε τη σύμβαση εάν εφαρμοζόταν ανταγωνιστική διαδικασία</p>	<p>Λόγω προσωπικών συμφερόντων, το προσωπικό που είναι αρμόδιο για τον διαγωνισμό αποφεύγει την απαιτούμενη ανταγωνιστική διαδικασία προκειμένου να ευνοήσει έναν συγκεκριμένο προσφέροντα ώστε αυτός είτε να κερδίσει είτε να διατηρήσει μια σύμβαση με τα εξής μέσα:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- παράλειψη διενέργειας διαδικασίας υποβολής προσφορών ή</li> <li>- διαχωρισμός των προμηθειών για την αποφυγή των κατώτατων ορίων των διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων ή</li> <li>- ανάθεση σύμβασης σε μία μοναδική πηγή χωρίς τη δέουσα αιτιολόγηση</li> <li>- παράτυπη παράταση της σύμβασης.</li> </ul>	<p>Στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά                      Οικονομική ζημία                      Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία διαγωνισμού                      Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου και του κράτους μέλους</p>
<p>Ανάθεση σύμβασης σε προσφέροντα ο οποίος δεν θα κέρδιζε τη σύμβαση εάν η διαδικασία υποβολής προσφορών δεν είχε παραπονηθεί από το προσωπικό που είναι αρμόδιο για τον διαγωνισμό</p>	<p>Λόγω προσωπικών συμφερόντων, το προσωπικό που είναι αρμόδιο για τον διαγωνισμό ευνοεί συγκεκριμένο προσφέροντα σε ανταγωνιστική διαδικασία με τα εξής μέσα:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων ώστε να αντιστοιχεί στις προδιαγραφές συγκεκριμένου προσφέροντος</li> <li>- διαρροή εμπιστευτικών πληροφοριών με σκοπό να βοηθηθεί ένας ευνοούμενος προσφέρων ώστε να διατυπώσει ανώτερου επιπέδου προσφορά</li> <li>- παραποίηση προσφορών μετά την παραλαβή τους με σκοπό να εξασφαλιστεί η επιλογή ενός ευνοούμενου προσφέροντος.</li> </ul>	<p>Στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά                      Οικονομική ζημία                      Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία διαγωνισμού                      Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου και του κράτους μέλους</p>
<p>Ανάθεση της σύμβασης σε προσφέροντα ο οποίος χειραγώγησε τη διαδικασία σύναψης της σύμβασης και ο οποίος σε διαφορετική περίπτωση δεν θα είχε κερδίσει</p>	<p>Προκειμένου να κερδίσει μια σύμβαση, ένας προσφέρων χειραγωγεί την ανταγωνιστική διαδικασία, ενώ το προσωπικό που είναι αρμόδιο για τον διαγωνισμό δεν το αντιλαμβάνεται.                      Η χειραγώγηση συνίσταται στην αθέμιτη σύμπραξη με άλλες εταιρείες ή στην επινόηση εικονικών υποψηφίων ή στον μη προσδιορισμό ορισμένων δαπανών στην υποβαλλόμενη προσφορά του.</p>	<p>Στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά                      Οικονομική ζημία                      Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία διαγωνισμού                      Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου</p>
<p>Αδικαιολόγητη πληρωμή στον ανάδοχο</p>	<p>Προκειμένου να αποκομίσει αδικαιολόγητο οικονομικό όφελος, ο ανάδοχος σύμβασης παραποιεί δηλώσεις δαπανών ή τιμολόγια, προσκομίζοντας διπλές δηλώσεις δαπανών ή υποβάλλοντας ψευδή, διογκωμένα ή διπλά τιμολόγια.</p>	<p>Οικονομική ζημία                      Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης και πληρωμής                      Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου</p>

Κίνδυνος	Αιτία	Συνέπειες
<p>Πληρωμή στον ανάδοχο που παραβίασε όρους της σύμβασης</p>	<p>Προκειμένου να αποκομίσει αδικαιολόγητο οικονομικό όφελος, ο ανάδοχος σύμβασης παραβιάζει τους όρους της σύμβασης μη παραδίδοντας τα συμφωνηθέντα προϊόντα ή υποκαθιστώντας τα με προϊόντα κατώτερης ποιότητας.</p>	<p>Οικονομική ζημία                      Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης                      Κίνδυνοι ως προς την ασφάλεια (δηλαδή εάν χρησιμοποιούνται κατώτερης ποιότητας υλικά σε έργα υποδομής)                      Υπονόμευση των στόχων του έργου/της πράξης (εάν οι ανατεθείσες με τη σύμβαση δραστηριότητες αποτελούν προαπαιτούμενο για άλλες δραστηριότητες)                      Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου</p>
<p>Πληρωμή στον ανάδοχο βάσει παράτυπης σύμβασης</p>	<p>Προκειμένου να αποκομίσουν αδικαιολόγητο οικονομικό όφελος, ο δικαιούχος και ο ανάδοχος τροποποιούν υφιστάμενη σύμβαση με πιο ευνοϊκούς όρους για τον ανάδοχο σε τέτοιον βαθμό που η αρχική απόφαση ανάθεσης της σύμβασης δεν είναι πλέον έγκυρη.</p>	<p>Στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά                      Οικονομική ζημία                      Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης                      Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου</p>
<p>Πληρωμή παράτυπων δαπανών</p>	<p>Προκειμένου να αποκομίσει αδικαιολόγητο οικονομικό όφελος, ο ανάδοχος εκτελεί τις δραστηριότητες με προσωπικό που δεν διαθέτει επαρκή επαγγελματικά προσόντα, ενώ δηλώνει τις δαπάνες που θα ίσχυαν εάν οι δραστηριότητες είχαν εκτελεστεί από προσωπικό με τα κατάλληλα προσόντα.                      Ο ανάδοχος και ο δικαιούχος παραλλάσσουν σκοπίμως τις περιγραφές των καθηκόντων που εκτελεί το προσωπικό προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι δηλωθείσες δαπάνες θα θεωρηθούν επιλέξιμες.</p>	<p>Οικονομική ζημία                      Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης                      Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου</p>

Παράρτημα 4 – Κίνδυνοι απάτης

Κίνδυνος	Αιτία	Συνέπειες
Πληρωμή παράτυπων δαπανών	Ο ανάδοχος και ο δικαιούχος παραποιούν το κόστος εργασίας προκειμένου να αποκομίσουν αδικαιολόγητο οικονομικό όφελος. Πιθανές μορφές παραποίησης είναι οι εξής: δήλωση ψευδούς κόστους εργασίας ή ψευδών υπερωριών, δήλωση κόστους εργασίας που δεν έχει υπολογιστεί με ορθό τρόπο, δήλωση κόστους εργασίας για ανύπαρκτο προσωπικό ή για δραστηριότητες που δεν υλοποιήθηκαν εντός της περιόδου υλοποίησης.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου
Πληρωμή παράτυπων δαπανών	Προκειμένου να αποκομίσει αδικαιολόγητο οικονομικό όφελος, ο δικαιούχος σκοπίμως κατανέμει εσφαλμένα το κόστος προσωπικού μεταξύ έργων της ΕΕ και άλλων πηγών χρηματοδότησης.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου
Έγκριση παράτυπων πληρωμών	Λόγω της έλλειψης των απαραίτητων δεξιοτήτων ή πόρων στη διαχειριστική αρχή ή στον ενδιάμεσο φορέα, η οποία μπορεί να οφείλεται σε ανεπαρκή προγραμματισμό ανθρώπινων πόρων ή σε έλλειψη κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης, οι διαχειριστικές επαληθεύσεις ενδέχεται να μην παρέχουν επαρκή διαβεβαίωση για την απουσία απάτης.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου και του κράτους μέλους
Επαλήθευση παράτυπων δαπανών	Λόγω της έλλειψης των απαραίτητων δεξιοτήτων ή πόρων στην αρχή πιστοποίησης, η οποία μπορεί να οφείλεται σε ανεπαρκή προγραμματισμό ανθρώπινων πόρων ή σε έλλειψη κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης, οι πιστοποιήσεις δαπανών ενδέχεται να μην παρέχουν επαρκή διαβεβαίωση για την απουσία απάτης.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία πιστοποίησης Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου και του κράτους μέλους
Έγκριση παράτυπων πληρωμών	Σύγκρουση συμφερόντων του προσωπικού της διαχειριστικής αρχής ή του ενδιάμεσου φορέα έχει ως αποτέλεσμα αδικαιολόγητη επιρροή στην έγκριση πληρωμών για ορισμένους δικαιούχους.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία επαλήθευσης Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου και του κράτους μέλους
Πιστοποίηση παράτυπων δαπανών	Πιστοποιούνται δαπάνες από μια αρχή πιστοποίησης η οποία έχει διασυνδέσεις με τον δικαιούχο.	Οικονομική ζημία Δυσπιστία ως προς τη διαδικασία πιστοποίησης Απώλεια αξιοπιστίας του οργάνου και του κράτους μέλους

### Παράρτημα 5 – Κίνδυνοι που συνδέονται με τη λειτουργία της AFCOS

Κίνδυνος	Αιτία	Συνέπειες
Ανεπαρκής διαχείριση των παρατυπιών και των περιπτώσεων (υπόνοιας) απάτης	Η απουσία διαδικασιών διαχείρισης παρατυπιών ή η ανεπάρκειά τους ενδέχεται να προκαλέσει σφάλματα και παραλείψεις σε σχέση με τη διαχείριση παρατυπιών.	Αναξιόπιστο σύστημα υποβολής αναφορών Αναξιόπιστα στατιστικά στοιχεία Απώλεια αξιοπιστίας των οργάνων
Ανεπαρκής διαχείριση των παρατυπιών και των περιπτώσεων (υπόνοιας) απάτης	Λόγω ανεπαρκούς νομικού πλαισίου, ενδέχεται να μην είναι σαφή τα καθήκοντα των διαφόρων οργάνων σε σχέση με τη διαχείριση παρατυπιών, στοιχείο που μπορεί να οδηγήσει σε αποδυνάμωση της συνεργασίας και διαστρέβλωση της ροής πληροφοριών.	Αναξιόπιστο σύστημα υποβολής αναφορών Αναξιόπιστα στατιστικά στοιχεία Απώλεια αξιοπιστίας των οργάνων
Ανεπαρκής διαχείριση των παρατυπιών και των περιπτώσεων (υπόνοιας) απάτης	Λόγω της έλλειψης των απαραίτητων δεξιοτήτων στους φορείς του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, η οποία μπορεί να οφείλεται στην απουσία ή την ανεπάρκεια των προγραμμάτων κατάρτισης, ενδέχεται να προκύπτουν συχνά σφάλματα και παραλείψεις σε σχέση με τη διαχείριση παρατυπιών.	Αναξιόπιστο σύστημα υποβολής αναφορών Αναξιόπιστα στατιστικά στοιχεία Απώλεια αξιοπιστίας των οργάνων
Μη αναφορά παρατυπιών και περιπτώσεων υπόνοιας απάτης από τους δικαιούχους και το κοινό	Όταν δεν προωθείται επαρκώς ο μηχανισμός καταγγελιών για υπόνοιες συμπεριφορών που συνιστούν απάτη, το κοινό δεν έχει την τάση να αναφέρει παρατυπίες/υπόνοιες απάτης ή δεν παρέχει τις απαραίτητες πληροφορίες.	Αναξιόπιστο σύστημα υποβολής αναφορών Αναξιόπιστα στατιστικά στοιχεία Οικονομική ζημία Ζημία ως προς τη φήμη του κράτους μέλους
Μη έγκαιρη αναφορά των παρατυπιών και των περιπτώσεων (υπόνοιας) απάτης	Λόγω της έλλειψης διαδικασιών παράδοσης καθυκόντων στα ανώτερα επίπεδα της διοίκησης, ενδέχεται να προκύψει διακοπή της υποβολής αναφορών η οποία μπορεί να προκαλέσει παραλείψεις ή καθυστερήσεις όσον αφορά την αναφορά παρατυπιών.	Αναξιόπιστο σύστημα υποβολής αναφορών Αναξιόπιστα στατιστικά στοιχεία Οικονομική ζημία Απώλεια αξιοπιστίας των οργάνων

Κίνδυνος	Αιτία	Συνέπειες
<p>Η οργανωτική νοοτροπία δημιουργεί ερεθίσματα για δόλιες δραστηριότητες</p>	<p>Οι υπάλληλοι φορέων του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου δραστηριοποιούνται σε ένα περιβάλλον με οργανωτική νοοτροπία που δεν διέπεται από ισχυρά δεοντολογικά πρότυπα (δηλαδή δεν προωθείται η προσωπική λογοδοσία)· δεν εφαρμόζονται έλεγχοι για σύγκρουση συμφερόντων· το παράδειγμα που δίνει η διοίκηση δεν είναι αντιπροσωπευτικό). Αυτό μπορεί να συντελέσει στην ανάπτυξη της «εκλογίκευσης» (ενός από τα στοιχεία που αποτελούν το αποκαλούμενο «τρίγωνο της απάτης» ή το «διαμάντι της απάτης»), αυξάνοντας με τον τρόπο αυτό την πιθανότητα διάπραξης δόλιων δραστηριοτήτων.</p>	<p>Αναξιόπιστο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου Οικονομική ζημία Απώλεια αξιοπιστίας των οργάνων</p>
<p>Η οργανωτική νοοτροπία δημιουργεί ερεθίσματα για δόλιες δραστηριότητες</p>	<p>Λόγω ανεπαρκούς διαχείρισης ανθρώπινων πόρων (υπερβολικά μεγάλος φόρτος εργασίας εξαιτίας ανεπαρκούς προγραμματισμού ανθρώπινων πόρων ή κατανομής καθηκόντων, ασυνεπειών ως προς τις αμοιβές, απόκρυψη πολύτιμων πληροφοριών, ασυνέπειες ως προς τη διαχείριση ανθρώπινων πόρων εν γένει), οι υπάλληλοι φορέων του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου δεν έχουν υψηλά κίνητρα για την εκτέλεση των καθηκόντων τους με τη δέουσα επιμέλεια. Το αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής μπορεί να είναι ο υψηλός βαθμός εναλλαγής των υπαλλήλων και η μειωμένη αξιοπιστία της AFCOS, καθώς και η αυξανόμενη πιθανότητα ανάληψης δόλιων δραστηριοτήτων από τους υπαλλήλους (τυχόν δυσκολίες που αντιμετωπίζουν με τους ιεραρχικά ανωτέρους τους ή η κακή οικονομική τους κατάσταση ενδέχεται να λειτουργήσουν ως κίνητρο για τη διάπραξη απάτης – ένα από τα στοιχεία που αποτελούν το αποκαλούμενο «τρίγωνο της απάτης» ή το «διαμάντι της απάτης»).</p>	<p>Αναξιόπιστο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου Οικονομική ζημία Απώλεια αξιοπιστίας των οργάνων</p>
<p>Ανεπαρκής χειρισμός των περιπτώσεων υπόνοιας απάτης από τις ερευνητικές και δικαστικές αρχές</p>	<p>Το νομικό πλαίσιο δεν προβλέπει επαρκή βάση για αποδοτικό και αποτελεσματικό χειρισμό των περιπτώσεων υπόνοιας απάτης από τους ελεγκτικά και δικαστικά όργανα. (Οι έρευνες είναι δαπανηρές και χρονοβόρες.)</p>	<p>Οικονομική ζημία Απώλεια αξιοπιστίας των ερευνητικών και δικαστικών φορέων Ζημία ως προς τη φήμη του κράτους μέλους</p>

Παράρτημα 5 – Κίνδυνοι που συνδέονται με τη λειτουργία της AFCOS

Κίνδυνος	Αιτία	Συνέπειες
Ανεπαρκής χειρισμός των περιπτώσεων υπόνοιας απάτης από τις ερευνητικές και δικαστικές αρχές	Λόγω της έλλειψης των απαραίτητων δεξιοτήτων στους ελεγκτικά ή δικαστικά όργανα (η οποία οφείλεται εν μέρει στην έλλειψη/μη διαθεσιμότητα κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης), ο χειρισμός περιπτώσεων υπόνοιας απάτης καθίσταται δυσχερής/μη αποδοτικός/αναποτελεσματικός.	Οικονομική ζημία Απώλεια αξιοπιστίας των ερευνητικών και δικαστικών φορέων Ζημία ως προς τη φήμη του κράτους μέλους
Η αντίληψη του κοινού σχετικά με την AFCOS είναι αόριστη/έως έναν βαθμό αρνητική, και χάνονται οι ευκαιρίες αύξησης της ευαισθητοποίησης του κοινού σχετικά με τη σημασία της διαφύλαξης των δημόσιων κονδυλίων	Λόγω της ανεπαρκούς επικοινωνίας (ως προς το περιεχόμενο των πληροφοριών και τη δυναμική της επικοινωνίας) και/ή των ανεπαρκών διαύλων επικοινωνίας, η αντίληψη του κοινού για την AFCOS είναι αόριστη, και χάνεται η ευκαιρία αύξησης της ευαισθητοποίησης του κοινού. Επιπλέον, οι πληροφορίες σχετικά με τις τάσεις που επικρατούν όσον αφορά τις παρατυπίες ενδέχεται να επιδέχονται (εσφαλμένη) ερμηνεία. Η βαθύτερη αιτία εν προκειμένω μπορεί να είναι ο ανεπαρκής προγραμματισμός των επικοινωνιακών δραστηριοτήτων, η έλλειψη δεξιοτήτων σε επίπεδο δημόσιων σχέσεων ή η έλλειψη υποστήριξης από την ανώτερη διοίκηση.	Κοινωνικό πλαίσιο που δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για απάτες Χαμηλό επίπεδο αξιοπιστίας των οργάνων
Αναξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με παρατυπίες/περιπτώσεις (υπόνοιας) απάτης	Οι αναφορές παρατυπιών και οι (εσωτερικές) βάσεις δεδομένων δεν παρέχουν αξιόπιστες και επαρκείς πληροφορίες σχετικά με παρατυπίες, λόγω ανεπαρκών οδηγιών ή έλλειψης κινήτρου των υπαλλήλων.	Έλλειψη αξιοπιστίας των οργάνων Αναξιόπιστα στοιχεία για στατιστική ανάλυση και διαχείριση κινδύνων
Μη αποδοτική και αναποτελεσματική ανάκτηση κονδυλίων	Λόγω του ανεπαρκούς νομικού πλαισίου ή της έλλειψης των απαραίτητων δεξιοτήτων των λειτουργών που είναι αρμόδιοι για την ανάκτηση κονδυλίων, η εν λόγω ανάκτηση κονδυλίων είναι χρονοβόρα, δηλαδή είναι εν γένει δύσκολο να επιτευχθεί. [Ένας από τους λόγους εν προκειμένω μπορεί να είναι το κακό κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον (εξωτερική αιτία).]	Οικονομική ζημία Απώλεια αξιοπιστίας των οργάνων Χαμηλά δεοντολογικά πρότυπα της κοινωνίας

### Παράρτημα 6 – Βασικά σημεία του εντύπου προειδοποίησης

<b>Περιγραφή του κινδύνου</b>	<b>Αιτία του κινδύνου</b>	<b>Ενδεχόμενο εμφάνισης του κινδύνου</b>	<b>Αντίκτυπος του κινδύνου</b>	<b>Ποιος εμπλέκεται στον κίνδυνο;</b>	<b>Εσωτερικός/εξωτερικός κίνδυνος</b>	<b>Μέτρα προς εκτέλεση</b>
		<ol style="list-style-type: none"><li>1. Μικρό</li><li>2. Μέτριο</li><li>3. Μεγάλο</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Μικρός</li><li>2. Μέτριος</li><li>3. Μεγάλος</li></ol>			



**Παράρτημα 7 – Μητρώο κινδύνων**

ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ			
Αριθ. καταχώρισης	Περιγραφή του κινδύνου	Ποιος εμπλέκεται στον κίνδυνο;	Εσωτερικός (εντός της διαχειριστικής αρχής) / εξωτερικός κίνδυνος

ΑΡΧΙΚΟΣ ΚΙΝΔΥΝΟΣ			ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΕΣ ΕΞΑΚΡΙΒΩΣΕΙΣ/ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΕΙΣ				ΤΕΛΙΚΟΣ ΚΙΝΔΥΝΟΣ	
Ενδεχόμενο εμφάνισης του αρχικού κινδύνου	Αντίκτυπος του αρχικού κινδύνου	Έκθεση σε κίνδυνο (ενδεχόμενο εμφάνισης x αντίκτυπος)	Περιγραφή των υφιστάμενων εξακριβώσεων/επαληθεύσεων	Υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για τη διεξαγωγή αυτών των εξακριβώσεων/επαληθεύσεων;	Υποβάλλονται τακτικά σε δοκιμή αυτές οι εξακριβώσεις/επαληθεύσεις;	Επίπεδο εμπιστοσύνης όσον αφορά τις εξακριβώσεις/επαληθεύσεις	Η επίπτωση των συνδυαστικών εξακριβώσεων/επαληθεύσεων στο ενδεχόμενο εμφάνισης του αρχικού κινδύνου λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου εμπιστοσύνης	Η επίπτωση των συνδυαστικών εξακριβώσεων/επαληθεύσεων στον αντίκτυπο του αρχικού κινδύνου λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου εμπιστοσύνης
1. Μικρό 2. Μέτριο	1. Μικρός 2. Μέτριος							

Παράρτημα 7 – Μητρώο κινδύνων

3. Μεγάλο	3. Μεγάλος								
-----------	------------	--	--	--	--	--	--	--	--

ΤΕΛΙΚΟΣ ΚΙΝΔΥΝΟΣ			ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ					ΚΙΝΔΥΝΟΣ-ΣΤΟΧΟΣ		
Ενδεχόμενο εμφάνισης του τελικού κινδύνου	Αντίκτυπος του τελικού κινδύνου	Έκθεση σε κίνδυνο (ενδεχόμενο εμφάνισης χ αντίκτυπος)	Νέες προγραμματισμένες εξακριβώσεις/επαληθεύσεις (έλεγχοι για τον μετριασμό του κινδύνου)	Υπεύθυνος	Προθεσμία υλοποίησης	Επίπτωση των νέων προγραμματισμένων εξακριβώσεων/επαληθεύσεων στο ενδεχόμενο εμφάνισης του τελικού κινδύνου	Επίπτωση των προγραμματισμένων εξακριβώσεων/επαληθεύσεων στον αντίκτυπο του τελικού κινδύνου	Ενδεχόμενο εμφάνισης του κινδύνου-στόχου	Αντίκτυπος του κινδύνου-στόχου	Έκθεση στον κίνδυνο-στόχο (ενδεχόμενο εμφάνισης χ αντίκτυπος)
1. Μικρό 2. Μέτριο 3. Μεγάλο	1. Μικρός 2. Μέτριος 3. Μεγάλος									

Επεξήγηση:

Για καθεμία από τις βασικές διαδικασίες θα πρέπει να διενεργείται ανάλυση των σχετικών ειδικών κινδύνων, ποσοτικός προσδιορισμός του **αρχικού κινδύνου** (του υφιστάμενου επιπέδου κινδύνου πριν από την έναρξη των επαληθεύσεων της διαχειριστικής αρχής), αξιολόγηση της αποδοτικότητας των τρεχουσών επαληθεύσεων προκειμένου να μειωθούν οι αρχικοί κίνδυνοι και αξιολόγηση του **τελικού/υπολειπόμενου κινδύνου** (του επιπέδου κινδύνου κατόπιν των επαληθεύσεων και ανάλογα με την αποτελεσματικότητά τους).

Ο **κίνδυνος-στόχος** είναι ο κίνδυνος τον οποίο η διαχειριστική αρχή θεωρεί αποδεκτό/επιτρεπτό μετά την επιβολή και εφαρμογή όλων των εξακριβώσεων/επαληθεύσεων.

## **Παράρτημα 8 – Βασικά σημεία της αρχικής δήλωσης πρόθεσης**

Με την αρχική δήλωση πρόθεσης η διαχειριστική αρχή θα πρέπει να δεσμεύεται:

- α) να ασκεί δίωξη στις περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων που αποβαίνουν εις βάρος της διαχείρισης των κονδυλίων της ΕΕ·
- β) να προάγει υψηλά νομικά, δεοντολογικά και ηθικά πρότυπα για τη διασφάλιση της ακεραιότητας, της αντικειμενικότητας και της εντιμότητας στο πλαίσιο των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των κονδυλίων της ΕΕ·
- γ) να αποδίδει ιδιαίτερη προσοχή στον κίνδυνο απάτης και διαφθοράς που θα μπορούσε να θίξει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, με τη συγκρότηση ομάδας εμπειρογνομόνων για την καταπολέμηση της απάτης στους κόλπους της διαχειριστικής αρχής. Η ομάδα για την καταπολέμηση της απάτης θα πρέπει να είναι αρμόδια για τον προσδιορισμό και την εκτίμηση του κινδύνου απάτης, για την κατάρτιση αποτελεσματικού σχεδίου αντιμετώπισης με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης, καθώς και για τη διασφάλιση της ευαισθητοποίησης και της κατάρτισης του προσωπικού για θέματα απάτης·
- δ) να εφαρμόζει το σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της απάτης, ειδικότερα εξασφαλίζοντας την ύπαρξη επαρκούς συστήματος εσωτερικού ελέγχου, προβαίνοντας σε πρόληψη και εντοπισμό της απάτης, εφαρμόζοντας δέουσα επιμέλεια και αναλαμβάνοντας προληπτικές δράσεις σε περίπτωση υπόνοιας απάτης, λαμβάνοντας διορθωτικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένων τυχόν διοικητικών κυρώσεων, κατά περίπτωση·
- ε) να εφαρμόζει διαδικασίες για την αναφορά περιπτώσεων απάτης, τόσο σε εσωτερικό όσο και σε εξωτερικό επίπεδο, με τήρηση της αρχής της εμπιστευτικότητας και παροχή προστασίας στους πληροφοριοδότες·
- στ) να συνεργάζεται με την αρχή πιστοποίησης, την αρχή ελέγχου, το DLAF (την AFCOS) και τις δικαστικές αρχές σε περίπτωση υπόνοιας απάτης·
- ζ) να επιδεικνύει μηδενική ανοχή όσον αφορά την απάτη και τη διαφθορά μέσω της εφαρμογής κατάλληλων πολιτικών και ενός ισχυρού συστήματος ελέγχου.

**Παράρτημα 9 – Υπόδειγμα για τον καθορισμό των στόχων**

Αριθ.	Στόχοι	Κεφάλαιο της στρατηγικής*	Μέτρα	Δραστηριότητες	Ομάδα-στόχος**	Αρμοδιότητες	Περίοδος υλοποίησης / καταληκτική ημερομηνία	Βασικοί δείκτες επιδόσεων	Κίνδυνοι	Οικονομικοί πόροι / Ανθρώπινοι πόροι
1.	Στόχος 1		Μέτρο 1							
			Μέτρο 2							
2.	Στόχος 2		Μέτρο 1							

\* (1) πρόληψη της απάτης, (2) εντοπισμός της απάτης, (3) έρευνα και δίωξη, και (4) ανακτήσεις και κυρώσεις.

\*\* υπηρεσία AFCOS, φορείς του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (οργανισμοί πιστοποίησης, διαχειριστικές αρχές, ενδιάμεσοι φορείς, αρχές πιστοποίησης, αρχές ελέγχου), κοινό/αιτούντες/δικαιούχοι, εισαγγελικές/διωκτικές αρχές, Υπουργείο Εσωτερικών / ελεγκτικοί φορείς

## Παράρτημα 10 – Γλωσσάριο

**Σχέδιο δράσης για την εθνική στρατηγική:** χάρτης πορείας που καθορίζει τις ενέργειες για την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης και για την παρακολούθηση της προόδου ως προς την επίτευξη των στόχων της.

**Διοικητικοί διακανονισμοί:** διακανονισμοί τεχνικής και/ή επιχειρησιακής φύσεως οι οποίοι συνάπτονται από την OLAF με σκοπό τη διευκόλυνση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των μερών και οι οποίοι δεν δημιουργούν πρόσθετες νομικές υποχρεώσεις.

**Διοικητικές έρευνες:** κάθε εξακρίβωση, έλεγχος ή άλλο μέτρο που λαμβάνεται από την OLAF σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 4 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013, για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 1 του εν λόγω κανονισμού και τη διαπίστωση, εφόσον απαιτείται, του παράτυπου χαρακτήρα των υπό έρευνα δραστηριοτήτων· οι έρευνες αυτές δεν θίγουν τις εξουσίες των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών όσον αφορά την έναρξη ποινικής διαδικασίας.

**AFCOS (Anti-fraud coordination service) (υπηρεσία συντονισμού της καταπολέμησης της απάτης):** φορέας συντονισμού των δραστηριοτήτων καταπολέμησης της απάτης, ρόλος του οποίου είναι η διευκόλυνση της αποτελεσματικής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών με την OLAF, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών επιχειρησιακού χαρακτήρα.

**Arachne:** εργαλείο βαθμολόγησης του κινδύνου που βοηθά στον προσδιορισμό, στην πρόληψη και στον εντοπισμό πράξεων, έργων, δικαιούχων, συμβάσεων ή αναδόχων υψηλού κινδύνου. Στόχος του είναι να παράσχει στις αρχές των κρατών μελών που συμμετέχουν στη διαχείριση των ΕΔΕΤ ένα εργαλείο για τον εντοπισμό των έργων τους που παρουσιάζουν τον υψηλότερο βαθμό κινδύνου.

**Γενικός έλεγχος:** η επανεξέταση των δραστηριοτήτων και των πράξεων ενός φορέα προκειμένου να διασφαλίζεται ότι εκτελεί τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί και ότι λειτουργεί σύμφωνα με τους στόχους, τους προϋπολογισμούς, τους κανόνες και τα πρότυπα που έχουν καθοριστεί στη στρατηγική. Αυτό το είδος της επανεξέτασης θα πρέπει να διενεργείται σε τακτά χρονικά διαστήματα και θα συμβάλει στον εντοπισμό αποκλίσεων που ενδέχεται να χρήζουν διορθωτικής δράσης.

**Αρχή γενικού ελέγχου:** εθνική, περιφερειακή ή τοπική κρατική αρχή ή φορέας, λειτουργικά ανεξάρτητη από τη διαχειριστική αρχή και την αρχή πιστοποίησης, η οποία ορίζεται από το κράτος μέλος για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα και είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο της δέουσας λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου.

**Δικαιούχος:** δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας και, μόνο για τους σκοπούς του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ και του κανονισμού για το ΕΤΘΑ, φυσικό πρόσωπο που έχει την ευθύνη για την έναρξη ή την έναρξη και την εφαρμογή πράξεων· και, στο πλαίσιο των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 σημείο 13 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, ο φορέας που λαμβάνει την ενίσχυση· και, στο πλαίσιο των χρηματοδοτικών μέσων σύμφωνα με το δεύτερο μέρος τίτλος IV του ίδιου κανονισμού, ο φορέας που εφαρμόζει το χρηματοδοτικό μέσο ή το ταμείο χαρτοφυλακίου, κατά περίπτωση.

**Νόθευση διαγωνισμών:** ειδική μορφή αθέμιτης σύμπραξης μεταξύ εταιρειών που μπορεί να επηρεάσει δυσμενώς την έκβαση διαδικασίας πώλησης ή αγοράς, στο πλαίσιο της οποίας υποβάλλονται προσφορές.

**Δωροδοκία:** η υπόσχεση, η προσφορά ή η παροχή από ένα πρόσωπο, άμεσα ή έμμεσα, αθέμιτου πλεονεκτήματος σε οποιοδήποτε πρόσωπο κατέχει θέση εξουσίας (π.χ. δημόσιο λειτουργό, μέλος δημόσιας συνέλευσης που ασκεί νομοθετικές ή διοικητικές εξουσίες, ή πρόσωπο που διευθύνει φορέα του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα ή εργάζεται για τέτοιο φορέα υπό οποιαδήποτε ιδιότητα), ή η απαίτηση ή λήψη από ένα τέτοιο πρόσωπο αθέμιτου πλεονεκτήματος, για λογαριασμό του ιδίου ή οποιουδήποτε άλλου, ως αντάλλαγμα για την ανάληψη δράσης ή τη μη ανάληψη δράσης από το πρόσωπο αυτό κατά την άσκηση των καθηκόντων ή κατά παράβαση των καθηκόντων αυτού του προσώπου<sup>19</sup>.

**Κεντρική βάση δεδομένων για τους αποκλεισμούς:** η βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην οποία τηρούνται πληροφορίες σχετικά με φορείς που, για διάφορους λόγους, συμπεριλαμβανομένων χρηματοοικονομικών παρατυπιών, αποκλείονται από την υποβολή αίτησης για χρηματοδότηση από τα ταμεία της ΕΕ και υπόκεινται στους όρους που καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1302/2008 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με την κεντρική βάση δεδομένων για τους αποκλεισμούς<sup>20</sup>.

**Αρχή πιστοποίησης:** η αρχή που είναι αρμόδια για τη διασφάλιση της ακρίβειας και της ακεραιότητας των δηλώσεων δαπανών και των αιτήσεων πληρωμής προτού αποσταλούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής τελούν υπό την κοινή διαχείριση των χωρών μελών τους, των περιφερειών και άλλων ενδιάμεσων φορέων. Μία ή περισσότερες από αυτές τις ομάδες ορίζουν μια αρχή πιστοποίησης για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα που συγχρηματοδοτείται από αυτά τα ταμεία.

**Επαλήθευση:** σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, η εξακρίβωση συγκεκριμένης πτυχής μιας πράξης εσόδων ή δαπανών.

**Συνεργατικός σχηματισμός (cluster):** ομάδα ανεξάρτητων φορέων –μεταξύ άλλων νεοσύστατες, μικρές, μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις, καθώς και συμβουλευτικοί φορείς και/ή ερευνητικοί οργανισμοί– που έχουν στόχο να τονώσουν την οικονομική και καινοτόμο δραστηριότητα, αφενός προωθώντας την εντατική αλληλεπίδραση μεταξύ οργανισμών, την από κοινού χρήση εγκαταστάσεων και την ανταλλαγή γνώσεων και εμπειρογνώσιας, και αφετέρου προωθώντας τη μεταφορά γνώσεων, τη δικτύωση και τη διάδοση πληροφοριών μεταξύ των επιχειρήσεων και των οργανισμών που συμμετέχουν στον συνεργατικό σχηματισμό.

**Στρατηγική τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων:** συνεκτική σειρά πράξεων που αποσκοπούν στην επίτευξη στόχων και την ικανοποίηση αναγκών σε τοπικό επίπεδο. Συμβάλλει στην επίτευξη της στρατηγικής της ΕΕ για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και σχεδιάζεται και υλοποιείται από ομάδα τοπικής δράσης.

<sup>19</sup> Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά, Στρασβούργο, 27.1.1999.

<sup>20</sup> ΕΕ L 344 της 20.12.2008.

**Περατωθείσα πράξη:** πράξη που έχει ολοκληρωθεί φυσικά ή εκτελεστεί πλήρως και για την οποία έχουν πραγματοποιηθεί όλες οι σχετικές πληρωμές από τους δικαιούχους και έχει καταβληθεί στους δικαιούχους η αντίστοιχη δημόσια συμμετοχή.

**Σύγκρουση συμφερόντων:** κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας δημόσιος λειτουργός έχει ιδιωτικό συμφέρον που επηρεάζει, ή φαίνεται ότι επηρεάζει, την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων του<sup>21</sup>. Ως ιδιωτικό συμφέρον νοείται κάθε πλεονέκτημα για τον ίδιο, την οικογένειά του, τους στενούς συγγενείς του, τους φίλους του και άλλους ιδιώτες ή οργανισμούς με τους οποίους διατηρεί επιχειρηματικές ή πολιτικές σχέσεις. Περιλαμβάνει επίσης κάθε σχετική ευθύνη, οικονομική ή αστική. Βάσει του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Συμβουλίου, σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει όταν η αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση του ρόλου προσώπου που συμμετέχει στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, ή εσωτερικού ελεγκτή, υπονομεύεται από οικογενειακούς ή συναισθηματικούς λόγους ή από πολιτικούς ή εθνικούς δεσμούς, από οικονομικό συμφέρον ή από οποιαδήποτε σύμπτωση συμφερόντων με τον δικαιούχο.

**Αναθέτουσες αρχές:** οι εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις που απαρτίζονται από μία ή περισσότερες από τις προαναφερόμενες αρχές ή από έναν ή περισσότερους από τους προαναφερόμενους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

**Έλεγχος:** όπως ορίζεται στον δημοσιονομικό κανονισμό, κάθε μέτρο που λαμβάνεται προκειμένου να υπάρξει εύλογη επιβεβαίωση όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία των πράξεων, την αξιοπιστία της υποβολής εκθέσεων, τη διασφάλιση των περιουσιακών στοιχείων και των πληροφοριών, την πρόληψη, ανίχνευση και διόρθωση των κρουσμάτων απάτης και των παρατυπιών, και όσον αφορά τον μετέπειτα χειρισμό τους, καθώς και την επαρκή διαχείριση των κινδύνων των σχετικών με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων δικαιοπραξιών, λαμβάνοντας υπόψη τον πολυετή χαρακτήρα των προγραμμάτων και τη φύση των οικείων πληρωμών. Οι έλεγχοι μπορούν να περιλαμβάνουν διάφορες επαληθεύσεις ή την εφαρμογή πολιτικών και διαδικασιών για την επίτευξη των στόχων της πρώτης πρότασης.

**Οικονομικός φορέας:** κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα που συμμετέχει στην υλοποίηση της συνδρομής του Ταμείου, με εξαίρεση τα κράτη μέλη κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Για τους σκοπούς του παρόντος εγγράφου, οι όροι «οικονομική οντότητα» και «οικονομικός φορέας» θεωρούνται ουσιαστικά ταυτόσημοι.

**Υπεξαίρεση** (εκτροπή στοιχείων ενεργητικού): η ιδιοποίηση περιουσιακών στοιχείων ή κεφαλαίων που έχουν τεθεί νομίμως υπό την ευθύνη προσώπου υπό την επίσημη ιδιότητά του ως εντολοδόχου ή επιτρόπου. Η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς χαρακτηρίζει «την υπεξαίρεση, ιδιοποίηση ή άλλη εκτροπή περιουσιακών στοιχείων από δημόσιο λειτουργό» αδίκημα διαφθοράς. Ωστόσο, η υπεξαίρεση δεν ισοδυναμεί απαραίτητα με διαφθορά – μπορεί επίσης να είναι απάτη (από μεμονωμένο δράστη)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Συμβούλιο της Ευρώπης. Σύσταση αριθ. R (2000) 10 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με τον κώδικα συμπεριφοράς των δημόσιων λειτουργών, άρθρο 13.

<sup>22</sup> Study on corruption in the healthcare sector (Μελέτη σχετικά με τη διαφθορά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Οκτώβριος 2012.

**ΕΔΕΤ:** Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

**Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF):** ο φορέας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο οποίος είναι αρμόδιος για την καταπολέμηση της απάτης που είναι επιζήμια για τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

**Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ):** το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα της ΕΕ που συστάθηκε δυνάμει της Συνθήκης της Ρώμης. Ρόλος της είναι να συμβάλλει στην οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή προωθώντας την ισορροπημένη ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ.

**Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ):** παρέχει επιχειρηματικά κεφάλαια σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), ιδίως νέες εταιρείες και προσανατολισμένες στην τεχνολογία επιχειρήσεις. Παρέχει επίσης εγγυήσεις σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (όπως τράπεζες) για την κάλυψη των δανείων που χορηγούν σε ΜΜΕ. Το ΕΤΕ δεν αποτελεί δανειοδοτικό ίδρυμα: δεν χορηγεί δάνεια ή επιδοτήσεις προς επιχειρήσεις, ούτε επενδύει απευθείας σε επιχειρήσεις. Αντίθετα, εργάζεται μέσω των τραπεζών και άλλων ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Χρησιμοποιεί είτε τα δικά του κεφάλαια είτε εκείνα τα οποία η ΕΤΕπ ή η ΕΕ θέτουν υπό την ευθύνη του.

**Καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς:** τμήμα της ευρύτερης προσπάθειας για την καταπολέμηση του οικονομικού και οργανωμένου εγκλήματος, ειδικότερα του ζητήματος της αντιμετώπισης όλων των παράνομων δραστηριοτήτων που μπορεί να επηρεάζουν δυσμενώς τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Η έννοια αυτή βασίζεται κατά κύριο λόγο στο άρθρο 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), που αναφέρεται σε δραστηριότητες κατά των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και καλεί το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εγκρίνουν μέτρα σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και έπειτα από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο. Από τον Ιούνιο του 1999, ο φορέας που είναι επιφορτισμένος με την καταπολέμηση της απάτης είναι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Βάσει των κεφαλαίων 4 και 5 της ΣΛΕΕ που αφορούν την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, η Eurojust και η Ευρωπόλ είναι επίσης αρμόδιες να παρέχουν στήριξη στα κράτη μέλη για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.

**Τελικός αποδέκτης:** νομικό ή φυσικό πρόσωπο που λαμβάνει χρηματοδοτική στήριξη από χρηματοδοτικό μέσο.

**Χρηματοδοτικά μέσα:** χρηματοοικονομική στήριξη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με σκοπό την επίτευξη ενός ή περισσότερων από τους ειδικούς στόχους πολιτικής της ΕΕ. Τα μέσα αυτά μπορούν να λάβουν τη μορφή επενδύσεων μετοχικού ή οιονεί μετοχικού κεφαλαίου, δανείων ή εγγυήσεων ή άλλων μέσων επιμερισμού του κινδύνου, και να συνδυάζονται, εφόσον ενδείκνυται, με επιχορηγήσεις.

**Οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ:** σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013, περιλαμβάνουν έσοδα, έξοδα και στοιχεία του ενεργητικού που καλύπτονται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και εκείνα που καλύπτονται από τους προϋπολογισμούς των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών και από τους προϋπολογισμούς υπό τη διαχείριση και τον έλεγχό τους.



**Απάτη:** όπως ορίζεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 της σύμβασης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που καταρτίστηκε βάσει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>23,24</sup>:

**α) Απάτη όσον αφορά τις δαπάνες του προϋπολογισμού της ΕΕ:** κάθε εκ προθέσεως πράξη ή παράλειψη σχετικά με:

- τη χρήση ή την υποβολή πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, με αποτέλεσμα την αχρεώστητη είσπραξη ή παρακράτηση κεφαλαίων που προέρχονται από τον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων<sup>25</sup> ή από τους προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες ή για λογαριασμό τους·
- την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα·
- τη μη κατά προορισμό χρήση αυτών των πόρων, για σκοπούς άλλους από αυτούς για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικώς.

**β) Απάτη όσον αφορά τα έσοδα:** κάθε εκ προθέσεως πράξη ή παράλειψη σχετικά με:

- τη χρήση ή την υποβολή πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, με αποτέλεσμα την παράνομη μείωση των πόρων του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των προϋπολογισμών των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες ή για λογαριασμό τους·
- την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα·
- τη μη κατά προορισμό χρήση ενός νόμιμα αποκτηθέντος ευεργετήματος με τα αυτά αποτελέσματα.

**Εγγύηση:** γραπτή δέσμευση ανάληψης ευθύνης για το σύνολο ή μέρος του δανείου ή της υποχρέωσης τρίτου ή για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του τρίτου σε περίπτωση γεγονότος που ενεργοποιεί την εγγύηση αυτή, όπως η αθέτηση πληρωμής.

**Εκτίμηση αντίκτυπου:** εργαλείο για την ανάλυση των δυνητικών οφελών και του δυνητικού κόστους των διαφόρων πιθανών πολιτικών που θα μπορούσαν να θεσπιστούν για την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου προβλήματος.

**Εσκεμμένη συμπεριφορά**<sup>26</sup>: πράξη που διαπράττεται από ένα πρόσωπο το οποίο είχε την πρόθεση, με την πράξη αυτή, να προβεί σε παραβίαση ή καταστρατήγηση συμφέροντος που προστατεύεται από τον νόμο, ή που γνώριζε ότι η συμπεριφορά του ήταν πιθανό να

<sup>23</sup> ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σ. 49.

<sup>24</sup> Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του της 10ης Μαΐου 2012 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ αφορά περιπτώσεις απάτης και όχι παρατυπίες. Επισημαίνει ακόμη ότι η απάτη αποτελεί εσκεμμένη αδικοπραξία, η οποία συνιστά ποινικό αδίκημα, και ότι μια παρατυπία συνιστά αδυναμία συμμόρφωσης με έναν ορισμένο κανόνα. Ζητεί επίσης διαφοροποίηση μεταξύ της απάτης και των παρατυπιών και αντιμετώπιση της διαφθοράς από κοινού με την απάτη (βλέπε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Μαΐου 2012 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Καταπολέμηση της απάτης – Ετήσια έκθεση 2010).

<sup>25</sup> Για τους σκοπούς του παρόντος εγγράφου, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, με τον όρο «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» ή «Ευρωπαϊκές Κοινοότητες» θεωρείται ότι εννοείται η «Ευρωπαϊκή Ένωση». Αυτό γίνεται με την επιφύλαξη της παλαιότερης συναφούς νομοθεσίας.

<sup>26</sup> Κατ' αναλογία, βλέπε άρθρο 15 του νόμου 300/2005 (Ποινικός Κώδικας Σλοβακίας).

προκαλέσει τέτοιου είδους παραβίαση ή καταστρατήγηση και ήταν προετοιμασμένο να δεχτεί τυχόν συνέπειες.

**Ενδιάμεσος φορέας:** κάθε δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας που ενεργεί υπό την ευθύνη διαχειριστικής αρχής ή αρχής πιστοποίησης ή εκτελεί καθήκοντα εξ ονόματος τέτοιας αρχής έναντι δικαιούχων που εκτελούν πράξεις.

**Παρατυπία:** Σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, «παρατυπία» συνιστά κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός τον οποίο διαχειρίζονται οι Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη.

Για την κοινή γεωργική πολιτική, το άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 παραπέμπει στον ορισμό της παρατυπίας που περιλαμβάνεται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95.

Ωστόσο, για τα ΕΔΕΤ, και σύμφωνα με το άρθρο 2 σημείο 36 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 (κανονισμός κοινών διατάξεων), «παρατυπία» συνιστά κάθε παράβαση του ενωσιακού δικαίου ή του σχετικού με την εφαρμογή του εθνικού δικαίου, η οποία προκύπτει από πράξη ή παράλειψη οικονομικού φορέα που εμπλέκεται στην υλοποίηση του Ταμείου, και η οποία ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τον προϋπολογισμό της ΕΕ με καταλογισμό αδικαιολόγητης δαπάνης σε αυτόν. Ο ίδιος ορισμός παρατίθεται στο άρθρο 2 σημείο 16 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 223/2014 για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD).

**Σύστημα Διαχείρισης Παρατυπιών (ΣΔΠ):** πληροφοριακό σύστημα για την ηλεκτρονική αναφορά παρατυπιών. Αποτελεί σημαντική πηγή πληροφόρησης σχετικά με τον βαθμό στον οποίο τα κράτη μέλη αντλούν κεφάλαια. Το σύστημα καλύπτει την πτυχή των δαπανών του προϋπολογισμού που τελεί υπό την κοινή διαχείριση της Επιτροπής και των κρατών μελών.

**Σύστημα παρακολούθησης βασιζόμενο στην τεχνολογία των πληροφοριών:** σύστημα στο οποίο εισάγονται δεδομένα για όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα, έργα, επαληθεύσεις, δοκιμές και ελέγχους, που αποσκοπεί στη διασφάλιση αποτελεσματικής και διαφανούς παρακολούθησης όλων των διαδικασιών που συνδέονται με την υλοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων, του Ταμείου Συνοχής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αλιείας. Παρέχει σύνδεση με το πληροφοριακό σύστημα για τη λογιστική διαχείριση των κεφαλαίων.

**«Μίζα»:** μορφή δωροδοκίας κατόπιν διαπραγμάτευσης κατά την οποία καταβάλλεται προμήθεια στον δωροδοκούμενο ως αντάλλαγμα για παρεχόμενες υπηρεσίες. Εν γένει, το ποσό και το είδος της αμοιβής (χρήματα, αγαθά ή παρεχόμενες υπηρεσίες) έχουν αποτελέσει αντικείμενο προηγούμενης διαπραγμάτευσης. Η μίζα διαφέρει από άλλα είδη δωροδοκίας από την άποψη ότι προϋποθέτει αθέμιτη σύμπραξη μεταξύ των δύο μερών (αντί για εκβιασμό του ενός μέρους από το άλλο). Σκοπός της μίζας είναι συνήθως η

ενθάρρυνση του άλλου μέρους να συνεργαστεί σε παράνομο σχέδιο<sup>27</sup>. Η συνηθέστερη μορφή μίζας περιλαμβάνει την υποβολή από προμηθευτή πλαστού ή διογκωμένου τιμολογίου (συντά για αγαθά ή υπηρεσίες που δεν είναι αναγκαία, ή είναι κατώτερης ποιότητας, ή και τα δύο), ενώ υπάλληλος της θυγόμενης εταιρείας συνδράμει στην εξασφάλιση της πληρωμής. Για τη βοήθεια που παρέχει κατά την εξασφάλιση της πληρωμής, το εν λόγω άτομο λαμβάνει κάποια μορφή αποζημίωσης (μετρητά, αγαθά ή υπηρεσίες) ή χάρης (π.χ. προσφορά θέσης εργασίας στον ίδιο ή σε συγγενικό του πρόσωπο). Οι μίζες συνδέονται συχνά με διαφθορά στο πλαίσιο σύναψης συμβάσεων.

**Νομική βάση:** εν γένει, νόμος που βασίζεται σε άρθρο της Συνθήκης και παρέχει στην ΕΕ αρμοδιότητα να ενεργεί σε συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, ενώ καθορίζει επίσης τους όρους που συνδέονται με αυτή την αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων και σε σχέση με τον προϋπολογισμό. Ορισμένα άρθρα της Συνθήκης εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να προβαίνει σε ορισμένες ενέργειες που συνεπάγονται δαπάνες, χωρίς να υπάρχει άλλη νομική πράξη.

**Μακροπεριφερειακή στρατηγική:** ολοκληρωμένο πλαίσιο που έχει εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με στόχο την αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων που αντιμετωπίζει μια ορισμένη γεωγραφική περιοχή. Συνδέεται τόσο με τα κράτη μέλη όσο και με χώρες μη μέλη της ΕΕ που βρίσκονται στην ίδια γεωγραφική περιοχή. Με την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ χωρών της ΕΕ και τρίτων χωρών, η στρατηγική μπορεί να βοηθήσει στην επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

**Διαχειριστική αρχή:** φορέας που έχει οριστεί από κράτος μέλος της ΕΕ σε εθνικό, περιφερειακό ή άλλο επίπεδο για τη διαχείριση προγραμμάτων που λαμβάνουν στήριξη από τα διαρθρωτικά ταμεία. Είναι αρμόδια για την ενημέρωση των δυνητικών δικαιούχων, την επιλογή των έργων και την παρακολούθηση της υλοποίησης.

**Παρακολούθηση:** όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και τη χρήση των ταμείων της ΕΕ, τακτική επανεξέταση και αξιολόγηση, μεταξύ άλλων της συλλογής και καταγραφής των οικονομικών και μη δεδομένων και πληροφοριών, με σκοπό την επισκόπηση του τρέχοντος επιπέδου συμμόρφωσης με τους συναφείς νόμους και άλλους κανονισμούς, κανόνες, πρότυπα, συμφωνίες, συμβάσεις και διαδικασίες, και την παροχή της δυνατότητας εντοπισμού των κινδύνων που απειλούν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και εξάλειψής τους σε πρώιμο στάδιο.

**ΕΣΚΑ:** Εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης

**Υπηρεσία ΕΣΚΑ:** ο φορέας που έχει οριστεί για την εκπόνηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης.

**Συμφωνία εταιρικής σχέσης:** έγγραφο που εκπονείται από κράτος μέλος με τη συμμετοχή εταίρων, σύμφωνα με την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, και ορίζει τη στρατηγική του κράτους μέλους, τις προτεραιότητες και τις ρυθμίσεις όσον αφορά τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο και με σκοπό την υλοποίηση της στρατηγικής της ΕΕ για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης εγκρίνονται από την Επιτροπή έπειτα από αξιολόγηση του εγγράφου και συζήτηση με το σχετικό κράτος μέλος.

<sup>27</sup> Study on corruption in the healthcare sector (Μελέτη σχετικά με τη διαφθορά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Οκτώβριος 2012.

**Ενδιαφερόμενος:** όπως ορίζεται στον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013, κάθε πρόσωπο ή οικονομικός φορέας ύποπτος απάτης, διαφθοράς ή κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και ως εκ τούτου αντικείμενο έρευνας της OLAF.

**Περιοχή του προγράμματος:** γεωγραφική περιοχή που καλύπτεται από ειδικό πρόγραμμα ή, σε περίπτωση προγράμματος που καλύπτει περισσότερες από μία κατηγορίες περιφερειών, η γεωγραφική περιοχή που αντιστοιχεί σε κάθε χωριστή κατηγορία περιφερειών.

**Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ:** διασφάλιση της αποδοτικότητας και της διαφάνειας κατά τη δημιουργία εσόδων (γεωργικά τέλη, επιβολή δασμών στη ζάχαρη, τελωνειακοί δασμοί, έσοδα από τον ΦΠΑ και έσοδα που εξαρτώνται από το ΑΕΠ) για τον προϋπολογισμό της ΕΕ· αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, εξοικονόμηση πόρων και διαφάνεια κατά τη χρήση του εν λόγω προϋπολογισμού και των προϋπολογισμών που τελούν υπό τη διαχείριση της ΕΕ, και κατά τη χρήση των περιουσιακών στοιχείων της ΕΕ, των θεσμικών οργάνων και των οργανισμών της.

**Δημόσιες δαπάνες:** κάθε δημόσια συνεισφορά στη χρηματοδότηση πράξεων από τον προϋπολογισμό εθνικών, περιφερειακών ή τοπικών αρχών, τον προϋπολογισμό της ΕΕ που κατανέμεται στα ΕΔΕΤ, τον προϋπολογισμό οργανισμών δημοσίου δικαίου ή τον προϋπολογισμό ενώσεων δημόσιων αρχών ή οργανισμών δημοσίου δικαίου. Για τον σκοπό του καθορισμού του ποσοστού συγχρηματοδότησης των προγραμμάτων που λαμβάνουν χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ενδέχεται επίσης να περιλαμβάνουν χρηματοδοτικούς πόρους που παρέχονται συλλογικά από εργοδότες και εργαζόμενους.

**Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα:** μορφή συνεργασίας μεταξύ δημόσιων φορέων και του ιδιωτικού τομέα που έχει σχεδιαστεί για την επίτευξη καλύτερης ποιότητας αποτελεσμάτων από επενδύσεις σε έργα υποδομών ή άλλους τομείς δημόσιων υπηρεσιών. Οι συμπράξεις μπορούν να συμβάλουν στην αποτελεσματικότερη παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, διότι έχουν το πλεονέκτημα να μπορούν να κάνουν χρήση των πρακτικών του επιμερισμού του κινδύνου και της συγκέντρωσης εμπειρογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα, και έχουν πρόσβαση σε πρόσθετες πηγές κεφαλαίου.

**Αποδέκτης:** δικαιούχος, ανάδοχος ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που λαμβάνει επιχορηγήσεις ή χρηματοδότηση στο πλαίσιο ενός χρηματοδοτικού μέσου.

**Κίνδυνος:** δυνητική απειλή, γεγονός(-τα), δραστηριότητα(-ες) ή χαμένες ευκαιρίες που ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα παρατυπία, δηλαδή αδικαιολόγητη δαπάνη, ανάγκη για δημοσιονομικές διορθώσεις ή ζημία ως προς τη φήμη του φορέα του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου. Μπορεί να επηρεάσει τις επιδόσεις του φορέα του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου ή ακόμη και τις επιδόσεις του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου συνολικά.

**Εκτίμηση κινδύνου:** ένα από τα στάδια της διαδικασίας διαχείρισης κινδύνων. Περιλαμβάνει τη μέτρηση δύο ποσοτήτων που συνδέονται με τον κίνδυνο  $R$  – το μέγεθος της πιθανής ζημίας  $L$  και το ενδεχόμενο  $p$  να προκύψει η ζημία.

**Διαχείριση κινδύνων:** συνεχής, προδραστική και συστηματική διαδικασία προσδιορισμού, εκτίμησης και διαχείρισης των κινδύνων σύμφωνα με τα αποδεκτά επίπεδα κινδύνου, η

οποία διεξάγεται σε κάθε επιμέρους φορέα του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να παρέχεται εύλογη διαβεβαίωση όσον αφορά την επίτευξη των στόχων και την πρόληψη της απάτης.

**Σοβαρή ανεπάρκεια στην αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου:** όπως ορίζεται στο μέρος IV του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, για τους σκοπούς της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, του Ταμείου Συνοχής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας, ανεπάρκεια για την οποία είναι απαραίτητο να υπάρξουν ουσιώδεις βελτιώσεις στο σύστημα, η οποία εκθέτει τα προαναφερθέντα ταμεία σε σημαντικό κίνδυνο παρατυπιών και η ύπαρξη της οποίας δεν συμβιβάζεται με θετική ελεγκτική γνώμη σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου.

**Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση:** συμμόρφωση της αρμόδιας αρχής κατά την εκτέλεση των δραστηριοτήτων της με την αρχή της οικονομίας, της αποδοτικότητας –εξεύρεση της βέλτιστης αναλογίας μεταξύ των πόρων που χρησιμοποιούνται και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται– και την αρχή της αποτελεσματικότητας κατά την επίτευξη των ειδικών στόχων που έχουν οριστεί.

**Διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία:** χρηματοδοτικά μέσα που επιτρέπουν στην ΕΕ να παρέχει χρηματοδοτική βοήθεια σε συγκεκριμένους τομείς, περιφέρειες ή συνδυασμούς αυτών με σκοπό την επίλυση διαρθρωτικής φύσεως οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων. Στα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία περιλαμβάνονται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

**Υπόνοια απάτης:** σύμφωνα με το άρθρο 2 των κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών (ΕΕ) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 και 2015/1973<sup>28</sup> της Επιτροπής, κάθε παρατυπία που οδηγεί στην κίνηση διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας σε εθνικό επίπεδο, ώστε να καθοριστεί η ύπαρξη δόλου, και ιδίως απάτης, όπως αναφέρεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) της σύμβασης η οποία έχει καταρτιστεί βάσει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων<sup>29</sup>. Από το 2006, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προσδιορίζουν αν η παρατυπία δημιουργεί υπόνοιες απάτης.

**Συστημική παρατυπία:** όπως ορίζεται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, κάθε παρατυπία που έχει ενδεχομένως επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα, με μεγάλη πιθανότητα εμφάνισης σε παρεμφερή είδη πράξεων, η οποία προκύπτει από σοβαρή ανεπάρκεια στην αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, συμπεριλαμβανομένης της παράλειψης καθορισμού κατάλληλων διαδικασιών σύμφωνα με τον εν λόγω κανονισμό και τους ειδικούς κανόνες για κάθε ταμείο.

---

<sup>28</sup> ΕΕ L 293 της 10.11.2016.

<sup>29</sup> Η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ στις 17 Οκτωβρίου 2002 μαζί με το πρώτο πρωτόκολλο αυτής και το πρωτόκολλο σχετικά με την ερμηνεία της σύμβασης από το Δικαστήριο. Το δεύτερο πρωτόκολλο τέθηκε σε ισχύ στις 19 Μαΐου 2009.