



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (OLAF)

Διεύθυνση Δ Πολιτική
Μονάδα Δ.2 Πρόληψη της απάτης

Κατευθυντήριες γραμμές για τις εθνικές στρατηγικές καταπολέμησης της απάτης όσον αφορά τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)

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 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.

Σύνοψη

Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές καταρτίστηκαν στο πλαίσιο κοινής διαδικασίας με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και τις αναθέτουσες υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ). Στόχος της εν λόγω διαδικασίας είναι η ανάπτυξη της συνεργασίας των εθνικών αρχών με τις υπηρεσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο της ομάδας πρόληψης της απάτης COCOLAF¹ μέσω της κατάρτισης ενός πρακτικού οδηγού που θα μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή ως σημείο αναφοράς, διοικητικό εργαλείο, έγγραφο καθοδήγησης και στήριξης για την ενίσχυση των οικείων μέτρων/στρατηγικών για την καταπολέμηση της απάτης.

Το νομικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης που συνδέεται με τη διαχείριση των ταμείων της ΕΕ. Συστήνεται στα κράτη μέλη να ενσωματώσουν αυτά τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης σε μια εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ, με σκοπό τη διασφάλιση ομοιογενών και αποτελεσματικών πρακτικών, ιδίως σε περίπτωση που διαθέτουν αποκεντρωμένες οργανωτικές δομές.

Τα κράτη μέλη μπορούν, ασφαλώς, να επιλέξουν να εκπονήσουν μια συνολική εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης που θα αφορά τα έσοδα και τις δαπάνες τόσο του προϋπολογισμού της ΕΕ όσο και των εθνικών προϋπολογισμών. Προς το παρόν, στο πλαίσιο της ομάδας πρόληψης της απάτης COCOLAF, αποφασίστηκε να εξεταστούν αρχικά οι δαπάνες στον τομέα των ΕΔΕΤ ως πιλοτικό έργο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο παρών οδηγός περιορίζεται στο συγκεκριμένο πεδίο.

Στο πλαίσιο σεμιναρίου που διεξήχθη με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων από οκτώ διαφορετικά κράτη μέλη ανέκυψε η ανάγκη σύνταξης κατευθυντήριων γραμμών που θα παρουσιάζουν τα βασικά στάδια για την κατάρτιση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ. Το παρόν έγγραφο αποτελεί προϊόν της συλλογικής εργασίας τους.

Περιλαμβάνει συστάσεις προς τους εθνικούς φορείς στους οποίους θα ανατεθεί η εκπόνηση της στρατηγικής αυτής στον τομέα των ΕΔΕΤ. Δεν είναι δεσμευτικό για τα κράτη μέλη αλλά αποσκοπεί στο να παράσχει στις εθνικές αρχές και στους φορείς λήψης αποφάσεων τη στήριξη που ενδέχεται να χρειαστούν για την εκπόνηση του έργου αυτού. Τα βασικά στάδια που πρέπει να ακολουθηθούν, τα οποία καθορίστηκαν στο πλαίσιο του σεμιναρίου, είναι τα ακόλουθα:

1. Νομικό πλαίσιο

Το νομικό πλαίσιο, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ, είναι άρτια αναπτυγμένο και βελτιώνεται διαρκώς.

¹ Συμβουλευτική επιτροπή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης

2. Προπαρασκευαστική φάση

Πρόκειται για καίριας σημασίας φάση της διαδικασίας. Περιλαμβάνει δύο βασικά στάδια: διάγνωση της κατάστασης και εκτίμηση του κινδύνου απάτης. Το αποτέλεσμα της φάσης αυτής θα διευκολύνει τον καθορισμό των αναγκών και των τομέων που χρήζουν βελτίωσης.

3. Φάση εκπόνησης: καθορισμός των στόχων και των δεικτών

Οι στόχοι θα προσδιορίσουν τον χάρτη πορείας και το όραμα των κρατών μελών όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης. Οι σχετικοί δείκτες θα συμβάλουν στην αξιολόγηση της προόδου που σημειώνεται.

4. Κατάρτιση του σχεδίου δράσης

Στο σχέδιο δράσης ορίζονται οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν όσον αφορά κάθε στόχο, η αρμόδια για αυτές υπηρεσία, η προθεσμία και οι σχετικοί δείκτες. Θα είναι το εργαλείο παρακολούθησης της υλοποίησης της στρατηγικής. Η επιτυχία του θα αποτελέσει βασικό στοιχείο για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής.

5. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της στρατηγικής

Η στρατηγική αποτελεί εξελισσόμενο έγγραφο που πρέπει να εφαρμόζεται χωρίς χρονικούς περιορισμούς. Για τον σκοπό αυτό το έγγραφο πρέπει να αξιολογείται και να επικαιροποιείται βάσει συσχετίσεων.

Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν, σε παράρτημα, υπόδειγμα μιας εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ. Το εν λόγω υπόδειγμα έχει περισσότερο περιγραφικό παρά περιοριστικό χαρακτήρα, παρέχοντας στα κράτη μέλη όσο το δυνατόν μεγαλύτερο περιθώριο ανάπτυξης του εγγράφου, σύμφωνα με το νομικό τους πλαίσιο, τη διοικητική τους οργάνωση και τις γενικότερες συνθήκες.

Περιλαμβάνεται επίσης διάγραμμα, υπό μορφή παραρτήματος, που παρέχει σύντομη επισκόπηση της όλης διαδικασίας.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	8
1. Νομικό πλαίσιο	11
2. Προπαρασκευαστική φάση.....	13
2.1 Μεθοδολογία	13
2.2 Ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά τα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης.....	15
2.2.1.Με ποιον τρόπο;	16
2.2.2 Τι πρέπει να εξεταστεί και για ποιον λόγο;	16
2.3 Εκτίμηση του κινδύνου απάτης.....	20
2.3.1. Γενικά στοιχεία της διενέργεια εκτίμησης του κινδύνου απάτης.....	21
2.3.2. Ποια μεθοδολογία πρέπει να χρησιμοποιείται για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης;.....	22
2.3.3 Ελάχιστες απαιτήσεις για μια ορθή μεθοδολογία.....	22
2.3.4 Εργαλεία για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης	24
3. Φάση εκπόνησης: καθορισμός των στόχων της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης και των δεικτών για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων της υλοποίησής της.....	26
3.1 Καθορισμός των στόχων	26
3.1.1 Χαρακτηριστικά των στόχων.....	26
3.1.2. Περίοδος που καλύπτεται από τη στρατηγική.....	27
3.2 Καθορισμός των δεικτών	27
4. Κατάρτιση του σχεδίου δράσης.....	30
5. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της στρατηγικής.....	33
Παραρτήματα.....	35
Παράρτημα 1: Υπόδειγμα και περιεχόμενο της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης.....	37

Παράρτημα 2: Γλωσσάριο.....	43
Παράρτημα 3: Εκπόνηση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ: διάγραμμα	47

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 εν λόγω διαδικασία διοργανώνεται στο πλαίσιο της ομάδας καταπολέμησης της απάτης COCOLAF και διεξάγεται από ομάδα εργασίας που αποτελείται από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και από εκπροσώπους της OLAF, της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής, της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης και της Γενικής Διεύθυνσης Θαλάσσιας Πολιτικής και Αλιείας, οι οποίοι ασχολούνται για διάστημα ενός έτους με ένα συγκεκριμένο θέμα επιλεγμένο από τα κράτη μέλη. Το θέμα που επελέγη για το 2014 ήταν οι εθνικές στρατηγικές καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ).

Ο παρών οδηγός καταρτίστηκε βάσει της εν λόγω διαδικασίας. Στόχος είναι η ανταλλαγή ορθών πρακτικών και η παροχή πρακτικών εγγράφων που τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιήσουν για την κατάρτιση των εθνικών τους στρατηγικών καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ. Η κατάρτιση μιας τέτοιου είδους στρατηγικής δεν συνιστά υποχρέωση των κρατών μελών· ωστόσο, τα κράτη μέλη ενδέχεται να θελήσουν να προβούν σε αυτή.

Ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020² υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θέσουν σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους που έχουν εντοπιστεί, και να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την επιβολή κυρώσεων με αποτελεσματικό τρόπο σε περιπτώσεις απάτης και παρατυπιών καθώς και για την επιστροφή παράτυπα καταβληθέντων ποσών στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Η λήψη μέτρων που υπερβαίνουν τις άμεσες αυτές ρυθμιστικές απαιτήσεις και η ένταξη αυτών των μέτρων καταπολέμησης της απάτης σε μια εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης φαίνεται να είναι ενδεδειγμένες προκειμένου να διασφαλιστεί η καλύτερη παρακολούθηση της προσπάθειας καταπολέμησης της απάτης που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και των κρατών μελών.

Το 2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέπτυξε μια συνολική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης, η οποία σχεδιάστηκε για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ εντός των υπηρεσιών της ίδιας της Επιτροπής και των εκτελεστικών και αποκεντρωμένων οργανισμών της. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εγκρίνουν στρατηγικές για την καταπολέμηση της απάτης σε εθνικό επίπεδο.

Οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών έχουν προσφερθεί να μοιραστούν τις γνώσεις και την πείρα τους προκειμένου να καταρτιστεί, με την υποστήριξη της OLAF, ο παρών πρακτικός οδηγός που θα παράσχει στα κράτη μέλη κατευθυντήριες γραμμές για την κατάρτιση των δικών τους στρατηγικών καταπολέμησης της απάτης στον τομέα των ΕΔΕΤ.

Τα κράτη μέλη μπορούν, ασφαλώς, να επιλέξουν να εκπονήσουν μια συνολική εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης που θα αφορά τα εθνικά έσοδα και τις

² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 (άρθρα 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) και 122 παράγραφος 2).

δαπάνες τόσο του προϋπολογισμού της ΕΕ όσο και των εθνικών προϋπολογισμών. Εν τω μεταξύ, στο πλαίσιο της ομάδας καταπολέμησης της απάτης COCOLAF, αποφασίστηκε να εξεταστούν αρχικά οι δαπάνες στον τομέα των ΕΔΕΤ ως πιλοτικό έργο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο παρών οδηγός περιορίζεται στο συγκεκριμένο πεδίο.

Μια 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 σε επίπεδο κρατών μελών. Θα βοηθήσει δε στα ακόλουθα:

- στον προσδιορισμό των στοιχείων που καθιστούν τα συστήματα τρωτά στην απάτη·
- στην εκτίμηση των βασικών κινδύνων απάτης·
- στον προγραμματισμό και την εφαρμογή των ενεργειών αντιμετώπισης·
- στην αξιολόγηση της προόδου που σημειώνεται·
- στην προσαρμογή των ενεργειών αντιμετώπισης στην αλλαγή των τάσεων όσον αφορά την απάτη και στους διαθέσιμους πόρους· και
- στη διασφάλιση της συμμετοχής όλων των συναφών ενδιαφερόμενων μερών, ιδίως μέσω της ενίσχυσης συνεργατικών και συντονισμένων δράσεων.

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

Η στρατηγική πρέπει να εξετάζει κάθε στάδιο του κύκλου καταπολέμησης της απάτης.

Η πρόληψη πρέπει να θεωρείται προτεραιότητα από τις αρχές διαχείρισης, πιστοποίησης και ελέγχου, ούτως ώστε να μετριαστούν οι κίνδυνοι απάτης. Θα καταστεί αποτελεσματικότερη μέσω της στενότερης συνεργασίας όλων των ενδιαφερόμενων μερών και μέσω της συνολικής ενίσχυσης του συντονισμού των δράσεων.

Ο εντοπισμός αποτελεί καίριας σημασίας στάδιο που πρέπει να αντιμετωπίζεται με δέουσα επιμέλεια και με προορατικό τρόπο από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, τις αρχές διαχείρισης και ελέγχου, συμπεριλαμβανομένων των αρχών δημοσιονομικού ελέγχου, καθώς και από τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου.

Οι έρευνες και η άσκηση δίωξης αλληλοσυνδέονται. Η αποτελεσματικότητά τους απαιτεί δεόντως καταρτισμένο προσωπικό, πλήρη συνεργασία των αρχών διαχείρισης και ελέγχου και αгаστή συνεργασία μεταξύ των αρχών. Η συνεργασία με τους λοιπούς αρμόδιους φορείς σε επίπεδο ΕΕ και εθνικό επίπεδο έχει επίσης μεγάλη σημασία.

Οι διαδικασίες της ανάκτησης και της επιβολής κυρώσεων πρέπει να είναι αποτελεσματικές και να παρακολουθούνται αυστηρά από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές και αρχές επιβολής του νόμου.

Στόχος του παρόντος πρακτικού οδηγού είναι να παράσχει:

- μια μέθοδο σταδιακής εκπόνησης εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ·
- βασικά στοιχεία περιεχομένου για την εκπόνηση των εθνικών στρατηγικών καταπολέμησης της απάτης· και

- συγκεκριμένα στοιχεία που θα βασίζονται στη συσσωρευμένη πείρα των κρατών μελών.

Η OLAF θα ήθελε να ευχαριστήσει για τη συμβολή τους τους ακόλουθους εμπειρογνώμονες:

Verena Czaby	Αυστρία	Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικών Υποθέσεων και Προστασίας των Καταναλωτών
Mirjana Jurić Željka Knezić Joško-Mislav Međeral.	Κροατία	Υπουργείο Οικονομικών, Υπηρεσία Καταπολέμησης των Παρατυπιών και της Απάτης
Παναγιώτα Τσίρκα	Ελλάδα	ΣΔΟΕ, Διεύθυνση Ειδικών Υποθέσεων, Τμήμα Κοινοτικών και Εθνικών Επιδοτήσεων και Επιχορηγήσεων
Dávid Szeverényi	Ουγγαρία	Εθνική Φορολογική και Τελωνειακή Διοίκηση - Υπηρεσία Συντονισμού της Καταπολέμησης της Απάτης (Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS)
Aiva Avota	Λετονία	Τμήμα Ελέγχου Ταμείων ΕΕ, Υπουργείο Οικονομικών / AFCOS
Antoine Dalli	Μάλτα	Γραφείο του Πρωθυπουργού - Τμήμα Εσωτερικών Ελέγχων & Ερευνών
Simona Stanca	Ρουμανία	Τμήμα Καταπολέμησης της Απάτης – AFCOS Ρουμανίας
Štefan Urbánek	Σλοβακική Δημοκρατία	Γραφείο της Κυβέρνησης της Σλοβακικής Δημοκρατίας, Τμήμα Ελέγχου και Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Κεντρικό Σημείο Επαφής με την OLAF

1. Νομικό πλαίσιο

Σύμφωνα με τα άρθρα 310 και 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η ΕΕ και τα κράτη μέλη καλούνται να καταπολεμήσουν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά 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 πρέπει να συντονίζουν τις δράσεις που αναλαμβάνουν για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ από την απάτη. Για τον σκοπό αυτό, οργανώνουν, με τη στήριξη της Επιτροπής, στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων διοικητικών υπηρεσιών τους.

Στο άρθρο 317 της 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 κανονισμού³ που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ διασαφηνίζεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η εν λόγω αρχή συνίσταται στη συμμόρφωση με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και στην 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. Εν προκειμένω, 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, στις περιπτώσεις όπου αυτό προβλέπεται από την ευρωπαϊκή ή την εθνική νομοθεσία.

Στον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/1995 της 18ης Δεκεμβρίου 1995 παρέχεται ο ορισμός της παρατυπίας και περιλαμβάνονται κοινές διατάξεις ως προς τα διοικητικά μέτρα και τις κυρώσεις που πρέπει να επιβάλλονται.

Ο κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2185/1996 της 11ης Νοεμβρίου 1996 αναφέρεται στους 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.

Η σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 26ης Ιουλίου 1995 (σύμβαση PIF) περιέχει ορισμό της απάτης.⁴ Στον

³ 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

⁴ Η σύμβαση PIF τελεί επί του παρόντος υπό αναθεώρηση προκειμένου να αντικατοπτριστούν οι αλλαγές στο νομικό πλαίσιο. Η Επιτροπή έχει εκδώσει πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του

κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013 προβλέπονται κοινές διατάξεις σχετικά με τα ΕΔΕΤ για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Με το άρθρο 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) διασαφηνίζεται η υποχρέωση των διαχειριστικών αρχών να θέτουν σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους εντοπισθέντες κινδύνους.

Η επιβολή διοικητικών κυρώσεων διέπεται από την εθνική νομοθεσία, η οποία ορίζει επίσης τις πιθανές ποινικές διαδικασίες και τις ποινές που μπορούν να επιβληθούν. Σε ορισμένες χώρες, δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας συγκροτούνται ειδικές υπηρεσίες ή δίνεται εντολή σε ήδη υπάρχουσες για τη διενέργεια ερευνών ή/και την άσκηση δίωξης σε δυνητικές υποθέσεις απάτης που είναι επιζήμιες για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ (π.χ. Τμήμα Καταπολέμησης της Απάτης της Ρουμανίας (DLAF)).

2. Προπαρασκευαστική φάση

Η προπαρασκευαστική φάση της θέσπισης μιας εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης έχει καίρια σημασία και δεν πρέπει να παραβλέπεται. Πρέπει να αφιερώνονται επαρκής χρόνος και επαρκείς πόροι σε αυτό το σημαντικό μέρος της διαδικασίας. Στόχος της προπαρασκευαστικής φάσης είναι η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης επισκόπησης του τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίζεται η απάτη από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη που εμπλέκονται στα ΕΔΕΤ. Με τον τρόπο αυτό θα παρασχεθεί η βάση για τη λήψη των αποφάσεων κατά τον καθορισμό των στόχων, τον προσδιορισμό των δεικτών και την κατάρτιση του σχετικού σχεδίου δράσης.

2.1 Μεθοδολογία

Η προπαρασκευαστική φάση περιλαμβάνει τα δύο ακόλουθα στάδια:

- ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα πλεονεκτήματα των εθνικών συστημάτων και οι τομείς που χρήζουν βελτιώσεων, καθώς και τα ισχύοντα μέτρα καταπολέμησης της απάτης· και
- εκτίμηση του κινδύνου απάτης.

Η φάση αυτή θα υλοποιηθεί μέσω: (1) ελέγχου της οργανωτικής δομής, των φορέων, των μέτρων και των διαδικασιών που ήδη ισχύουν· και (2) διενέργειας εκτίμησης του κινδύνου απάτης.

Ποιος πρέπει να εκπονεύει την εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης;

Η εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ πρέπει να εκπονείται από την διορισμένη για τον σκοπό αυτό εθνική υπηρεσία.

Η εν λόγω υπηρεσία πρέπει να διαθέτει:

- ευρεία επισκόπηση σε εθνικό επίπεδο και επίπεδο ΕΕ τόσο του συνολικού συστήματος των ΕΔΕΤ όσο και των μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης που ισχύουν επί του παρόντος· και
- την αρμοδιότητα κινητοποίησης της συναφούς εμπειρογνωμοσύνης από τα διάφορα υπουργεία, τις αρχές και τις υπηρεσίες που μετέχουν στην υλοποίηση των ταμείων της ΕΕ, καθώς και από τα υπουργεία, τις αρχές και τις υπηρεσίες που είναι αρμόδια για τις έρευνες και τη δίωξη σε οικονομικές υποθέσεις.

Το στοιχείο αυτό έχει πολύ μεγάλη σημασία, ιδίως για τα κράτη μέλη με αποκεντρωμένο διοικητικό σύστημα.

Η Υπηρεσία Συντονισμού της Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS) θα μπορούσε να διαδραματίσει καίριο ρόλο στην εκπόνηση και την παρακολούθηση της υλοποίησης μιας εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης.

Η υπηρεσία που είναι αρμόδια για την εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης θα πρέπει να συγκροτήσει ομάδα ειδικών, ικανών να παράσχουν τη δέουσα εμπειρογνωμοσύνη. Η εν λόγω ομάδα θα πρέπει να είναι σε θέση να καλύπτει με τις γνώσεις και την πείρα της τα διάφορα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης.

Η προπαρασκευαστική φάση θα βασιστεί στον συνεχή διάλογο με τους εταίρους και τα ενδιαφερόμενα μέρη, ιδίως μέσω της σύστασης ad hoc ομάδων εργασίας σύμφωνα με τις ανάγκες που έχουν εντοπιστεί.

Ποιες αρχές πρέπει να συμμετέχουν;

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 εμπειρογνωμοσύνη των εν λόγω ενδιαφερόμενων μερών θα πρέπει να καλύπτει τη διαχείριση, τον έλεγχο και το δικαστικό σύστημα. Όπου είναι δυνατό, τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να προέρχονται από:

- διαχειριστικές αρχές
- ενδιάμεσους φορείς
- αρχές πιστοποίησης
- αρχές ελέγχου
- υπηρεσίες για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS)
- ελεγκτικές αρχές της κυβέρνησης ή του κοινοβουλίου
- αρχές επιθεώρησης των δημόσιων διοικήσεων
- ερευνητικές αρχές
- εισαγγελικές αρχές
- δικαστήρια.

Παράλληλα με τους φορείς που προαναφέρθηκαν, κρίνεται σκόπιμο να μετέχουν οργανισμοί που διαθέτουν αρμοδιότητες παρακολούθησης, 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.

Η ομάδα που είναι αρμόδια για τη διαδικασία θα πρέπει να καταρτίσει πρόγραμμα εργασίας για την εκπόνηση της στρατηγικής εντός καθορισμένου χρονοδιαγράμματος. Σκοπός της πρέπει να είναι η εξασφάλιση πλήρους πολιτικής στήριξης.

Τι είδους πολιτική στήριξη απαιτείται;

Με δεδομένο το ευρύ φάσμα και τον μεγάλο αριθμό των εμπλεκόμενων φορέων, η αρμόδια υπηρεσία ή οι αρμόδιες υπηρεσίες για την εκπόνηση της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης ενδέχεται να χρειάζονται την πλήρη πολιτική στήριξη της κυβέρνησης.

2.2 Ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά τα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης

Για την εκτίμηση της κατάστασης απαιτείται έλεγχος των ακόλουθων τομέων:

- 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 ισχυόντων ελέγχων)·
- μέσα και πόροι (ανθρώπινοι πόροι και κατάλληλα εργαλεία, π.χ. ΤΠ, έγγραφα, κατευθυντήριες γραμμές, κατάρτιση και επικοινωνία, κ.λπ.)·
- συνεργασία σε εθνικό επίπεδο μεταξύ των αρμόδιων αρχών (ανταλλαγή πείρας και συνεργασία σε συγκεκριμένες υποθέσεις)· και
- συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ (με την Επιτροπή και άλλα κράτη μέλη).

Τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες τους πρέπει να προσδιοριστούν και να λαμβάνονται υπόψη η συμβολή και ο αντίκτυπός τους σε καθένα από τα τέσσερα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης (πρόληψη, εντοπισμός, έρευνα και δίωξη, και επανόρθωση).

Κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής, είναι σημαντικό να προσδιοριστούν και να εξεταστούν οι λόγοι που κρύβονται πίσω από τα πλεονεκτήματα και τους τομείς που χρήζουν βελτιώσεων που έχουν εντοπιστεί. Αυτό θα βοηθήσει στην εξεύρεση λύσεων. Οι λόγοι αυτοί πρέπει να αναζητούνται στο:

- νομικό πλαίσιο
- θεσμικό πλαίσιο
- οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο
- πολιτικό πλαίσιο.

Παράδειγμα: απόσπασμα από την εθνική στρατηγική της Μάλτας για την καταπολέμηση της απάτης

Παρατυπίες, απάτη και διαφθορά 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 αιτίες σχετίζονται με:

- ανεπάρκειες της αγοράς·
- ακατάλληλες κανονιστικές ρυθμίσεις 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.*

2.2.1 Με ποιον τρόπο;

Μπορούν να χρησιμοποιηθούν διάφορες μέθοδοι για την εκτίμηση της τρέχουσας κατάστασης:

- ✓ συγκέντρωση και ανάλυση εγγράφων, εκθέσεων και δεδομένων (π.χ. νομοθεσία, έγγραφα εργασίας των υπηρεσιών, διαδικασίες, μεθοδολογίες και κατευθυντήριες γραμμές)· και
- ✓ συμπλήρωση ερωτηματολογίων και διεξαγωγή ερευνών ηλεκτρονικά, απευθείας επικοινωνία με ενδιαφερόμενα μέρη, διενέργεια συνεντεύξεων (διά ζώσης, τηλεφωνικά, μέσω Skype ή με άλλο παρόμοιο τρόπο) και διεξαγωγή συζητήσεων με εμπειρογνώμονες (π.χ. ομάδες εργασίες).

Η χρήση διαφόρων πηγών πληροφόρησης θα βοηθήσει στην τεκμηρίωση των ευρημάτων.

2.2.2 Τι πρέπει να εξεταστεί και για ποιον λόγο;

Σκοπός της φάσης αυτής είναι ο εντοπισμός των υφιστάμενων ελλείψεων – αυτές θα καταστούν εμφανείς κατά τον προσδιορισμό των πλεονεκτημάτων και των τομέων που χρήζουν βελτίωσης. Ως εκ τούτου, είναι σημαντική η αξιολόγηση της κατάστασης με βάση τις πρακτικές που θεωρούνται ορθές σε κάθε στάδιο του κύκλου καταπολέμησης της απάτης.

A) Πρόληψη

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

Η αποφασιστική και αποτελεσματική εφαρμογή των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου έχει ουσιώδη σημασία για την καταπολέμηση της απάτης. Μπορεί να μειώσει σε πολύ μεγάλο βαθμό τον κίνδυνο εμφάνισης περιστατικών απάτης, αν και δεν μπορεί να τον εξαλείψει εντελώς.

Ο έλεγχος των μέτρων και των τεχνικών πρόληψης πρέπει να περιλαμβάνει:

- ✓ την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των μέτρων και των τεχνικών πρόληψης που εφαρμόζονται ήδη·
- ✓ προτάσεις για τη διόρθωση, την προσαρμογή ή την κατάργηση των υφιστάμενων μέτρων ή τη δημιουργία νέων·
- ✓ αρτιότερη γνώση του βαθμού ευαισθητοποίησης του κοινού όσον αφορά την απάτη στο πεδίο των ΕΔΕΤ· και
- ✓ καλύτερη γνώση του επιπέδου δεοντολογικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων των κρατών μελών όσον αφορά την απάτη που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ.

Η αποτελεσματικότητα των μέτρων πρόληψης εξαρτάται από την ύπαρξη αποτελεσματικών συστημάτων για την εφαρμογή τους. Σε αυτά περιλαμβάνονται τα εξής:

- ✓ νομοθεσία που παρέχει προστασία από την απάτη.⁵
- ✓ πολιτική διαφάνειας υποστηριζόμενη από εκτενή ενημέρωση που θα βελτιώσει την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης·
- ✓ ισχυρό σύστημα εσωτερικού ελέγχου·
- ✓ υψηλό επίπεδο δεοντολογικών προτύπων μεταξύ των υπαλλήλων που συμμετέχουν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (γίνεται σαφές και αντιληπτό σε εξωτερικούς παρατηρητές ότι οι υπάλληλοι καταβάλλουν προσπάθεια για την επίτευξη υψηλών προτύπων δεοντολογίας; Υπάρχει επίσημο και σαφές έγγραφο, όπως κώδικας δεοντολογίας, που να καλύπτει το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων;)
- ✓ ισχυρή πολιτική διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού (εξεύρεση της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ της εναλλαγής του προσωπικού (προκειμένου να διατηρηθεί το έμπειρο προσωπικό) και της υποχρεωτικής κινητικότητας (για τον μετριασμό των κινδύνων σύγκρουσης συμφερόντων, κ.λπ.)·
- ✓ δομημένη, πρακτική και στοχευμένη διαχείριση του κινδύνου απάτης·
- ✓ στρατηγική για την κατάρτιση στην καταπολέμηση της απάτης· και
- ✓ στενή συνεργασία μεταξύ των φορέων τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ.

⁵ 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 δυνατό περισσότερο τις παράτυπες συμπεριφορές.

Παράδειγμα: συνεργασία μεταξύ των αρχών στην Κροατία

Ο νόμος της Κροατίας για τις διοικητικές διαδικασίες⁶ προβλέπει την ανταλλαγή πληροφοριών και την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ όλων των θεσμικών οργάνων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους· επιπλέον, δύο ή περισσότερα θεσμικά όργανα μπορούν να συνάψουν συμφωνία διοικητικής συνεργασίας. Μια τέτοια συμφωνία θα ορίζει αναλυτικά τον τρόπο και τον χρόνο ανταλλαγής των πληροφοριών, καθορίζοντας π.χ. τις προθεσμίες για την παροχή των πληροφοριών, το είδος των πληροφοριών που μπορούν να ανταλλάσσονται, τις πιθανές κυρώσεις σε περίπτωση που το θεσμικό όργανο αρνηθεί να παράσχει πληροφορίες και τα μέσα με τα οποία θα παρέχονται οι πληροφορίες, π.χ. σε έντυπη μορφή ή μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

B) Εντοπισμός

Τα κράτη μέλη πρέπει να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για τον εντοπισμό παρατυπιών (συμπεριλαμβανομένης της υπόνοιας απάτης) και να προβαίνουν στις δέουσες ενέργειες για την επανόρθωση της κατάστασης και την επιβολή κυρώσεων. Για το σκοπό αυτό, είναι ουσιώδης η πλήρης αξιοποίηση από τις εθνικές αρχές των εργαλείων και των ανθρωπίνων πόρων που έχουν στη διάθεσή τους για τον εντοπισμό των παρατυπιών.

Ο έλεγχος των μέτρων και των τεχνικών εντοπισμού που χρησιμοποιούνται θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- ✓ κατάρτιση καταλόγου των υφιστάμενων συστημάτων εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου·
- ✓ έλεγχο του κατά πόσον υφίσταται διαδικασία καταγγελίας των δυσλειτουργιών και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της·
- ✓ έλεγχο του κατά πόσον παρέχονται πληροφορίες μέσω των κατάλληλων διαύλων και με αποτελεσματικό τρόπο μετά τον εντοπισμό περιπτώσεων υπόνοιας απάτης·
- ✓ διασαφήνιση του τι περιλαμβάνει το σύστημα αναφοράς παρατυπιών και απάτης σε εθνικό επίπεδο και επίπεδο ΕΕ και έλεγχο του αν το προσωπικό γνωρίζει τις διαδικασίες αυτές· και
- ✓ διευκρίνιση του ποιος είναι υπεύθυνος για τον έλεγχο της ποιότητας των αναφορών (η AFCOS ή άλλος εθνικός φορέας).

Η αποτελεσματικότητα των μέτρων εντοπισμού εξαρτάται από την ύπαρξη ισχυρών διοικητικών συστημάτων, όπως:

- ✓ ορθές και σαφείς διαδικασίες για τον χειρισμό περιπτώσεων υπόνοιας απάτης και για τη διασφάλιση της ταχείας διαβίβασης των κατάλληλων πληροφοριών στις αρμόδιες αρχές·
- ✓ σαφής πολιτική καταγγελίας των δυσλειτουργιών με εξασφάλιση προστασίας·

⁶ Η διάταξη που αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ θεσμικών οργάνων περιλαμβάνεται στο άρθρο 26 του νόμου της Κροατίας για τις διοικητικές διαδικασίες (OG 47/09).

- ✓ χρήση από το προσωπικό εργαλείων για τον εντοπισμό περιστατικών απάτης·
- ✓ κατάρτιση· και
- ✓ ορθός και αποδοτικός μηχανισμός υποβολής αναφορών·

Αναφορά και ανάλυση των παρατυπιών: ένα χρήσιμο εργαλείο

Σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η ΕΕ για την υποβολή αναφορών,⁷ τα κράτη μέλη πρέπει να αναφέρουν τις παρατυπίες και τις περιπτώσεις υπόνοιας απάτης στην Επιτροπή (OLAF) μέσω του Συστήματος Διαχείρισης Παρατυπιών (ΣΔΠ) σε τακτική βάση.

Αυτό έχει τεράστια σημασία τόσο για την Επιτροπή (OLAF) όσο και για τα κράτη μέλη, διότι τους παρέχει τη δυνατότητα να αποκτήσουν καλύτερη γνώση του είδους των παρατυπιών και των μορφών απάτης που παρατηρούνται, των μορφών απάτης, της κλίμακας στην οποία σημειώνονται περιστατικά απάτης, των μεθόδων που χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό τους, κ.λπ.

Αυτό το σύστημα υποβολής αναφορών είναι χρήσιμο για τον καθορισμό των πλέον τρωτών τομέων, ούτως ώστε να μπορέσουν να ληφθούν κατάλληλα μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων. Μπορεί επίσης να ενισχύσει την εγρήγορση του προσωπικού ως προς την απάτη.

Γ) Έρευνα και δίωξη

Ο έλεγχος των μέτρων και των τεχνικών που συνδέονται με την έρευνα και τη δίωξη πρέπει να εστιάζει στην απάτη, τη διαφθορά και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ στον τομέα των ΕΔΕΤ. Θα περιλαμβάνει:

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

Η αποτελεσματικότητα των μέτρων που σχετίζονται με την έρευνα και τη δίωξη εξαρτάται από την ύπαρξη ισχυρών διοικητικών δομών και συστημάτων, ιδίως:

- ✓ σαφών και αποτελεσματικών κανόνων σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συναφών διοικητικών και δικαστικών αρχών·
- ✓ ισχυρής και αгаστής συνεργασίας μεταξύ των συναφών διοικητικών και δικαστικών αρχών·
- ✓ εξειδίκευσης των ερευνητικών και διωκτικών αρχών στον τομέα των ΕΔΕΤ· και

⁷ π.χ. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής, της 8ης Δεκεμβρίου 2006 για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

- ✓ συνεχούς κατάρτισης στον εν λόγω τομέα.

Δ) Επανόρθωση

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμεύονται για τη διασφάλιση καταδικαστικών αποφάσεων σε περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς ή άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, και θα πρέπει να καταβάλλουν τις ίδιες προσπάθειες με εκείνες που θα κατέβαλλαν εάν διακυβεύονταν τα εθνικά τους συμφέροντα. Ένας βασικός παράγων 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 που συνδέονται με την επανόρθωση πρέπει να περιλαμβάνει:

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

Η αποτελεσματικότητα των μέτρων που σχετίζονται με την επανόρθωση θα εξαρτηθεί από την ύπαρξη ισχυρών διοικητικών δομών και συστημάτων, ιδίως:

- ✓ ενός συστήματος αποτελεσματικών, αποτρεπτικών και αναλογικών διοικητικών ή/και δικαστικών ποινών που υπερβαίνουν τη δημοσιονομική διόρθωση που εφαρμόζεται στις περιπτώσεις παρατυπίας.
- ✓ σαφούς καθορισμού των αρχών που είναι αρμόδιες για τη διασφάλιση της ορθής επιβολής των ποινών και της συμμόρφωσης προς τις καθορισμένες υποχρεώσεις.
- ✓ αποδοτικών και αποτελεσματικών συστημάτων για την ανάκτηση των πόρων.
- ✓ στατιστικής παρακολούθησης και
- ✓ κατάρτισης, σεμιναρίων, πρακτικών εργαλείων και εγχειριδίων.

2.3 Εκτίμηση του κινδύνου απάτης

Κατά τη διενέργεια της εκτίμησης του κινδύνου απάτης με σκοπό την εκπόνηση στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των ΕΔΕΤ, 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 πρέπει να χρησιμοποιείται για τον καθορισμό των εθνικών στόχων.

Η διαδικασία πρέπει να βασίζεται στην κοινή λογική και οι λεπτομέρειες της εκτίμησης του κινδύνου απάτης πρέπει να προσαρμόζονται όπου απαιτείται προκειμένου να επιτυγχάνεται μια εύλογη ισορροπία.

Διενέργεια της εκτίμησης του κινδύνου απάτης

Ενδέχεται να διαφέρει μεταξύ κρατών μελών, ανάλογα με τα εξής:

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

2.3.1. Γενικά στοιχεία της διενέργειας εκτίμησης του κινδύνου απάτης

Κατά τον εντοπισμό πιθανών κινδύνων απάτης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

1. Το πρόσωπο που ενδέχεται να διαπράξει απάτη ενεργεί υπό τις ακόλουθες συνθήκες:⁸
 - έχει την ευκαιρία: π.χ. βρίσκεται στο σωστό μέρος υπό τις κατάλληλες συνθήκες, δεν εφαρμόζονται σαφείς διαδικασίες στον τομέα ή είναι εύκολη η καταστρατήγησή τους κ.λπ.·
 - έχει κίνητρο: αντιμετωπίζει προβλήματα στην εργασία του με τους ανωτέρους του ή στο οικογενειακό του περιβάλλον ή έχει οικονομικές δυσχέρειες·
 - μπορεί να εκλογικεύσει τις πράξεις του: μπορεί να αισθάνεται ότι δικαίως είναι δυσαρεστημένο με τον εργοδότη του (π.χ. εάν παραγκωνιστεί στο πλαίσιο διαδικασίας προαγωγής, γνωρίζει ότι συνάδελφοί του εμπλέκονται σε υπόθεση απάτης και τα υψηλόβαθμα μέλη του προσωπικού δεν αποτελούν παράδειγμα προς μίμηση)·
 - έχει λόγους να πιστεύει ότι οι πιθανότητες να εντοπιστεί ή/και να τιμωρηθεί είναι πολύ μικρές.

2. Εκτίμηση του κινδύνου απάτης

Η εκτίμηση του κινδύνου απάτης προσανατολίζεται ειδικά στον εντοπισμό των συνθηκών που ενδέχεται να υποδεικνύουν ότι ένα άτομο μπορεί να έχει κίνητρο, να δέχεται πιέσεις ή να έχει την ευκαιρία να εμπλακεί σε απάτη και άλλες παρατυπίες, καθώς και στον εντοπισμό καταστάσεων που μπορεί να οδηγήσουν σε περιστατικά παρατυπιών και απάτης. Κατά την εκτίμηση της πιθανότητας να σημειωθεί περιστατικό απάτης, πρέπει να ακολουθείται μια πολύ συντηρητική προσέγγιση και να λαμβάνεται υπόψη η αρχή της «μηδενικής ανοχής».

⁸ 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.

2.3.2. Ποια μεθοδολογία πρέπει να χρησιμοποιείται για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης;

Οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να διενεργούν εκτίμηση του κινδύνου απάτης βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, που ισχύει για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, όπως προαναφέρθηκε. Μπορούν να κάνουν χρήση του εγγράφου καθοδήγησης σχετικά με την εκτίμηση του κινδύνου απάτης και τα αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης το οποίο καταρτίστηκε από την Επιτροπή για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020,⁹ ή να χρησιμοποιούν άλλη μεθοδολογία. Ανεξαρτήτως της επιλεγείσας μεθόδου, η εκτίμηση του κινδύνου απάτης πρέπει να διενεργείται μεριμνώντας ιδιαίτερα για την κάλυψη όλων των επιχειρηματικών τομέων, των τομεακών ταμείων και των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής (π.χ. διαδικασίες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, την παροχή επιχορηγήσεων και την υποβολή προτάσεων/τη χορήγηση τεχνικής βοήθειας).

Τα αποτελέσματα της εκτίμησης του κινδύνου απάτης πρέπει να χρησιμοποιούνται ως σημείο αφετηρίας για την περαιτέρω ανάπτυξη της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης από την αρμόδια υπηρεσία. Ενδέχεται να διοργανωθούν ad hoc εργαστήρια με τη συμμετοχή των διαχειριστικών και ελεγκτικών αρχών για την αξιολόγηση και την προσαρμογή των εργασιών που έχουν ολοκληρωθεί. Η κατά προτεραιότητα ιεράρχηση ορισμένων κινδύνων απάτης έναντι άλλων πρέπει να αποτελεί αντικείμενο συζήτησης με τις εν λόγω αρχές.

Η εξωτερική ανάθεση της εκτίμησης του κινδύνου απάτης δεν συνιστάται, διότι για το έργο αυτό απαιτείται άρτια γνώση του εφαρμοζόμενου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και των κατηγοριών των δικαιούχων που λαμβάνουν χρηματοδότηση από τα προγράμματα.

2.3.3 Ελάχιστες απαιτήσεις για μια ορθή μεθοδολογία

Ανεξαρτήτως της ειδικής μεθοδολογίας που θα επιλεγεί, η μεθοδολογία πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τα τρία ακόλουθα στάδια:

α) προσδιορισμό των κινδύνων απάτης·

β) αξιολόγηση των κινδύνων απάτης, λαμβανομένων υπόψη των μέτρων που εφαρμόζονται ήδη για τον μετριασμό τους.

Η αξιολόγηση αυτή βασίζεται στους δύο ακόλουθους δείκτες:

- ενδεχόμενο διάπραξης απάτης· και
- αντίκτυπος της απάτης, εφόσον διαπραχθεί.

Μπορεί να χρησιμοποιηθεί το διάγραμμα που παρέχεται στο παράρτημα 1 του εγγράφου καθοδήγησης για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης που προαναφέρθηκε. Ακολουθεί ένα ακόμη παράδειγμα ενός τέτοιου διαγράμματος.

⁹ EGESIF 14-0021-00 της 16ης Ιουνίου 2014

Το ενδεχόμενο διάπραξης απάτης μπορεί να εκτιμηθεί ως εξής:

Αξιολόγηση	Πιθανότητα	Σημασία
1	Μικρή	Η πιθανότητα να σημειωθεί απάτη είναι σχεδόν μηδενική ή πολύ μικρή και υπάρχει μόνον πολύ περιορισμένος αριθμός περιπτώσεων στο παρελθόν κατά τις οποίες διαπράχθηκε τέτοιου είδους απάτη.
2	Μέτρια	Υπάρχει ως έναν βαθμό κίνδυνος να διαπραχθεί απάτη. Το συμπέρασμα αυτό τεκμηριώνεται από το γεγονός ότι έχουν υπάρξει παρόμοιες περιπτώσεις στο παρελθόν. Υπάρχει ένας ορισμένος βαθμός ενημέρωσης σχετικά με τις περιπτώσεις αυτές.
3	Μεγάλη	Υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να διαπραχθεί απάτη. Το συμπέρασμα αυτό τεκμηριώνεται από το γεγονός ότι έχουν σημειωθεί επανειλημμένα παρόμοιες περιπτώσεις στο παρελθόν. Οι εν λόγω περιπτώσεις είναι ευρέως γνωστές.

Ο αντίκτυπος της απάτης, σε περίπτωση που διαπραχθεί, μπορεί να εκτιμηθεί ως εξής:

Αξιολόγηση	Αντίκτυπος	Σημασία
1	Χαμηλός	Σε περίπτωση που διαπραχθεί απάτη, οι εργασίες και οι δραστηριότητες που έχουν προγραμματιστεί ή εκτελούνται επί του παρόντος δεν θα επηρεαστούν δυσμενώς ή θα επηρεαστούν ελάχιστα, και δεν θα δημιουργηθεί ανάγκη για επιπλέον πόρους.
2	Μέτριος	Σε περίπτωση που διαπραχθεί απάτη, θα υπάρξει σημαντικός αρνητικός αντίκτυπος στις τρέχουσες δραστηριότητες και μπορεί να αποδειχτεί αναγκαία η διάθεση πρόσθετων πόρων προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων των εν λόγω δραστηριοτήτων.

3	Υψηλός	Σε περίπτωση που διαπραχθεί απάτη, θα υπάρξει σημαντικός αρνητικός αντίκτυπος στις τρέχουσες δραστηριότητες και θα καταστεί αναγκαία η διάθεση σημαντικών πρόσθετων πόρων προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων των εν λόγω δραστηριοτήτων. Η συγκεκριμένη κατηγορία χρησιμοποιείται επίσης για περιπτώσεις όπου, ακόμη και με την παροχή επιπλέον πόρων, δεν θα είναι πλέον εφικτή η επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.
---	--------	--

γ) Ιεράρχηση του κινδύνου απάτης.

Περιλαμβάνει την ιεράρχηση των κινδύνων απάτης βάσει της συνολικής έκθεσης σε κίνδυνο και του είδους του κινδύνου. Οι πλέον σημαντικοί κίνδυνοι απάτης πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά προτεραιότητα.

2.3.4 Εργαλεία για την εκτίμηση του κινδύνου απάτης

Οι κίνδυνοι απάτης μπορούν να εντοπίζονται και να αξιολογούνται με βάση τις γνώσεις που έχουν συγκεντρωθεί από προηγούμενες υποθέσεις απάτης που σχετίζονταν με τα διαρθρωτικά ταμεία και τα ταμεία συνοχής, καθώς και βάσει κοινά αναγνωρισμένων και επαναλαμβανόμενων περιπτώσεων απάτης. Οι δυνητικές περιπτώσεις απάτης μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ανάλογα με το είδος του προγράμματος ή της σύμβασης, την αξία της σύμβασης, τη διάρκεια του έργου, το στάδιο του έργου με το οποίο συνδέονται, το είδος της δραστηριότητας που λαμβάνει χρηματοδότηση από το έργο, τη γεωγραφική περιοχή ή το είδος του δικαιούχου, ή το μοτίβο της απάτης. Μέσω της διαδικασίας αυτής θα καταστεί δυνατός ο εντοπισμός των τομέων που παρουσιάζουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο.

Έγγραφα τεκμηρίωσης

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»¹⁰, κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων και την παραποίηση εγγράφων·

¹⁰ Η «κόκκινη σημαία» αποτελεί ένδειξη πιθανής απάτης, περίπτωσης διαφθοράς, κτλ. Πρόκειται για μια επισήμανση παρέκκλισης από τις συνήθεις διαδικασίες για την οποία απαιτείται ενδεχομένως περαιτέρω έρευνα.

- 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 ελεγκτικές αρχές.
- εκθέσεις της ΕΕ, όπως η έκθεση της ΕΕ σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς και
- μελέτη της Price Waterhouse Coopers σχετικά με το κόστος της διαφθοράς στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων.

Εργαλεία ΤΠ

Τα εργαλεία ΤΠ αποτελούν σήμερα πολύτιμα μέσα που συμβάλλουν στην ανάλυση των κυριότερων μορφών απάτης και των τομέων που παρουσιάζουν μεγαλύτερο κίνδυνο. Οι βάσεις δεδομένων, τα εργαλεία εξόρυξης δεδομένων και τα εργαλεία βαθμολόγησης του κινδύνου πρέπει να χρησιμοποιούνται εντατικά κατά περίπτωση.

Το Σύστημα Διαχείρισης Παρατυπιών (ΣΔΠ) αποτελεί τη μεγαλύτερη βάση δεδομένων στην Ευρώπη για υποθέσεις απάτης και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάλυση σχετικών περιστατικών.

Η Επιτροπή έχει αναπτύξει ειδικό εργαλείο βαθμολόγησης του κινδύνου, το οποίο φέρει την ονομασία Arachne και βοηθά στον εντοπισμό των τομέων (πράξεις, έργα, δικαιούχοι και συμβάσεις ή ανάδοχοι) που εμφανίζουν μεγαλύτερο κίνδυνο ο οποίος χρήζει πρόσθετης προσοχής από τις αρχές των κρατών μελών. Το Arachne είναι διαθέσιμο σε όλα τα κράτη μέλη που έχουν επιλέξει να το χρησιμοποιούν. Παρόμοια εργαλεία μπορεί επίσης να έχουν αναπτυχθεί από τα κράτη μέλη.

Λοιπές πηγές πληροφόρησης

Αξίζει να γίνει αναφορά στις ακόλουθες βασικές πηγές πληροφόρησης:

- ερωτηματολόγια, εργαστήρια και συναντήσεις με μέλη της διοίκησης και άλλους υπαλλήλους και
- σεμινάρια, διασκέψεις και εκδηλώσεις που έχουν σχεδιαστεί με σκοπό να προωθήσουν την ανταλλαγή ορθών πρακτικών σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο.

3. Φάση εκπόνησης: καθορισμός των στόχων της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης και των δεικτών για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων της υλοποίησής της

Οι στόχοι της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης (ΕΣΚΑ) αποτελούν τον χάρτη πορείας του κράτους μέλους όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των ΕΔΕΤ για τα προσεχή έτη. Πρέπει να συνοδεύονται από κατάλληλους συναφείς δείκτες που να καθιστούν εφικτή την ενδεδειγμένη και αποτελεσματική παρακολούθηση της υλοποίησης της στρατηγικής καθώς και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της.

3.1 Καθορισμός των στόχων

Οι στόχοι πρέπει να είναι άμεσα και εύλογα συνδεδεμένοι με τα αποτελέσματα της ανάλυσης της τρέχουσας κατάστασης και εκείνα της εκτίμησης του κινδύνου απάτης που διενεργήθηκαν κατά την προπαρασκευαστική φάση. Πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη τις συνολικές εθνικές προτεραιότητες του κράτους μέλους όσον αφορά τα ΕΔΕΤ και την καταπολέμηση της απάτης. Αυτό σημαίνει ότι οι στόχοι πρέπει να βασίζονται ή τουλάχιστον να συνδέονται με την εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης ή της διαφθοράς, εφόσον υπάρχει. Τέλος, θα πρέπει να εναρμονίζονται επίσης με τις συστάσεις της ΕΕ.

3.1.1 Χαρακτηριστικά των στόχων

Οι στόχοι πρέπει να είναι συγκεκριμένοι (**S**pecific), μετρήσιμοι (**M**easurable), εφικτοί (**A**chievable), ρεαλιστικοί (**R**ealistic) και σχετικοί (**R**elevant), καθώς και χρονικά προσδιορισμένοι (**T**ime-bound) (SMART).

Δεν θα πρέπει να είναι τόσο πολυάριθμοι ώστε να παρεμποδίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση και παρακολούθηση της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης. Θα πρέπει να ορίζουν με σαφήνεια και να καταδεικνύουν τις προτεραιότητες που έχουν τεθεί από τα κράτη μέλη όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των ΕΔΕΤ. Οι στόχοι πρέπει να είναι ρεαλιστικοί λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων πόρων.

Η διατύπωση κάθε στόχου πρέπει να είναι δυναμική και να καταδεικνύει σαφώς την κατεύθυνση που θα ακολουθηθεί. Για παράδειγμα, δεν έχει νόημα να τεθεί στόχος για «οικοδόμηση ικανοτήτων». Η διατύπωση «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας για την καλύτερη αντιμετώπιση 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 και η δίωξη, καθώς και η ανάκτηση των κεφαλαίων και η επιβολή κυρώσεων.

Τα διάφορα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της απάτης δεν είναι ανεξάρτητα το ένα από το άλλο. Είναι στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους. Η διασφάλιση της κατάλληλης ροής πληροφοριών και της συνεργασίας μεταξύ των φορέων που είναι αρμόδιοι για κάθε στάδιο είναι εξίσου σημαντική με την υλοποίηση του ίδιου του σταδίου. Η ταχεία διαβίβαση βασικών πληροφοριών και η πλήρης συνεργασία μεταξύ των φορέων επιβολής του νόμου και των διαχειριστικών αρχών, των αρχών πιστοποίησης και των αρχών ελέγχου πριν, κατά τη διάρκεια και μετά το πέρας των ερευνών θα διασφαλίζουν την αποδοτικότητά τους. Θα παρέχουν επίσης τη δυνατότητα στις διαχειριστικές αρχές να λαμβάνουν τις κατάλληλες αποφάσεις σχετικά με την παρακολούθηση συγκεκριμένων υποθέσεων, ιδίως όσον αφορά προληπτικά μέτρα, όπως η παύση ή η αναστολή των πληρωμών. Τέλος, παράλληλα με την ανάκτηση, μια προορατική προσέγγιση και η λήψη συναφών μέτρων έχουν έντονα αποτρεπτικό χαρακτήρα.

3.1.2. Περίοδος που καλύπτεται από τη στρατηγική

Όσον αφορά την 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 καλύπτει την περίοδο 2014-2020. Θα είχε νόημα να συνδεθεί η διάρκεια της στρατηγικής με την περίοδο που καλύπτεται από τα επιχειρησιακά προγράμματα. Στην περίπτωση αυτή, η στρατηγική πρέπει να έχει ισχύ έως τη λήξη των επιχειρησιακών προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020. Εάν επιλεγεί αυτή η εναλλακτική, πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη τα επιχειρησιακά προγράμματα που αφορούσαν την περίοδο 2007-2013 και οι στόχοι θα πρέπει να ισχύουν και για τα προγράμματα αυτά.

Η δεύτερη επιλογή συνίσταται στον χαρακτηρισμό της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ ως γενικής στρατηγικής που θα ισχύει για τα ΕΔΕΤ ανεξάρτητα από το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Αυτό σημαίνει ότι η περίοδος που θα καλύπτεται από την εθνική στρατηγική πρέπει να οριστεί ανεξάρτητα από την περίοδο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Ωστόσο, μια στρατηγική που στοχεύει στον καθορισμό ενός μεσοπρόθεσμου έως μακροπρόθεσμου οράματος για έναν τομέα θα πρέπει να έχει διάρκεια τουλάχιστον τεσσάρων έως πέντε ετών.

Παράδειγμα στόχων

1. Εξασφάλιση προστατευμένου από την απάτη πλαισίου για τα ΕΔΕΤ (Θέσπιση κατάλληλου νομικού πλαισίου)
2. Προώθηση της πρόληψης της απάτης μεταξύ των πολιτών και των μελών του προσωπικού που συμμετέχουν στην υλοποίηση των ΕΔΕΤ.
3. Μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των ελέγχων.

3.2 Καθορισμός των δεικτών

Οι δείκτες αποτελούν στοιχεία ουσιαστικής σημασίας στο πλαίσιο της στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης καθώς συμβάλλουν στον υπολογισμό της προόδου που

σημειώνεται ως προς την επίτευξη των στόχων της. Θα χρησιμοποιηθούν για την υποβολή αναφορών σχετικά με τη στρατηγική και θα βοηθήσουν στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της υλοποίησής της.

Οι δείκτες μπορεί να είναι είτε ποσοτικοί είτε ποιοτικοί.

Ένας ποσοτικός δείκτης μπορεί να είναι:

- ένας αριθμός: π.χ. ο αριθμός των συμφωνιών συνεργασίας που έχουν συναφθεί μεταξύ των αρμόδιων αρχών (π.χ. αρχές ελέγχου και δικαστικές αρχές).
- ένα ποσοστό που αντικατοπτρίζει την κατάσταση σε μια δεδομένη χρονική στιγμή: π.χ. ο αριθμός των συνεδριών κατάρτισης προς τον αριθμό των συμμετεχόντων, ανά πρόγραμμα, σε ένα συγκεκριμένο έτος· ή
- ένα ποσοστό που καταδεικνύει την πρόοδο που έχει σημειωθεί: π.χ. $((YA (\text{Έτος } N) - YA (\text{Έτος } N-1)) / YA (\text{Έτος } N-1)) * 100$ (όπου $YA =$ ο αριθμός των περιπτώσεων υπόνοιας απάτης που παραπέμπονται στις δικαστικές αρχές από τις διαχειριστικές αρχές, τις αρχές πιστοποίησης και τις αρχές ελέγχου).

Ένας ποιοτικός δείκτης μπορεί να είναι:

- ερώτηση που λαμβάνει απάντηση τύπου «ναι/όχι»: π.χ. ισχύει κώδικας δεοντολογίας; — ναι· ή
- αξιολόγηση του επιπέδου συμμόρφωσης σε έναν συγκεκριμένο τομέα βάσει κλίμακας (υψηλή, μέση, χαμηλή).

Ένας ποιοτικός δείκτης μπορεί να θεωρείται λιγότερο αντικειμενικός από έναν ποσοτικό. Ωστόσο, μπορεί να είναι επίσης περισσότερο συναφής και ουσιαστικός από έναν ποσοτικό στόχο. Επιπλέον, θα πρέπει να λαμβάνει κανείς υπόψη ότι οι δείκτες θα πρέπει να αναλύονται και να ερμηνεύονται όχι ως μεμονωμένες πληροφορίες αλλά λαμβάνοντας υπόψη το γενικότερο πλαίσιο και τους άλλους δείκτες.

Οι δείκτες θα πρέπει να καθορίζονται ή/και να υπολογίζονται εύκολα. Αυτό σημαίνει ότι η αξιολόγησή τους δεν θα πρέπει να είναι επαχθής αλλά να βασίζεται σε υφιστάμενες και αξιόπιστες πηγές (όπως οι υπάρχουσες βάσεις δεδομένων που χρησιμοποιούνται για την καταγραφή των παρουσιών στις συνεδρίες κατάρτισης ή για την αναφορά των περιπτώσεων απάτης, π.χ. το Σύστημα Διαχείρισης Παρατυπιών (ΣΔΠ) κ.λπ.), από τις οποίες να μπορούν να λαμβάνονται εύκολα και γρήγορα οι βασικές πληροφορίες. Πρέπει να είναι επίσης εύκολη η επαλήθευσή τους, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης διαφάνεια και να διατηρείται η εμπιστοσύνη της κοινής γνώμης.

Οι ορθώς επιλεγμένοι δείκτες έχουν ζωτική σημασία για την αξιολόγηση του αντίκτυπου της υλοποίησης της στρατηγικής και, ως εκ τούτου, για την επικαιροποίηση και αναθεώρησή της, εφόσον απαιτηθούν.

Παραδείγματα δεικτών

Στόχοι	Δείκτες
Εξασφάλιση πλαισίου που προστατεύει τα ΕΔΕΤ από την απάτη	Αριθμός τροποποιήσεων κανονισμών ανά έτος
Μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των ελέγχων	Μέσο ύψος των κεφαλαίων που ανακτήθηκαν ανά έλεγχο που διεξήχθη
Βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δίωξης υποθέσεων σχετικών με τα ΕΔΕΤ	Αριθμός εισαγγελέων που έχουν λάβει κατάρτιση στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ

4. Κατάρτιση του σχεδίου δράσης

Η στρατηγική καταπολέμησης της απάτης πρέπει να συνοδεύεται από αναλυτικό σχέδιο δράσης, το οποίο θα μεταφράζει τους στόχους σε δράσεις. Το σχέδιο δράσης πρέπει να εκπονείται από την υπηρεσία που είναι αρμόδια για την εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης, με την υποστήριξη της ομάδας εμπειρογνομώνων που έχει συσταθεί από την εν λόγω υπηρεσία (βλέπε 2.1, σ. 7). Θέματα που άπτονται της ανάλυσης κόστους-ωφελείας καθώς και η ύπαρξη διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού αποτελούν ζητήματα καίριας σημασίας στο εν λόγω στάδιο. Οι βασικές προσπάθειες πρέπει να επικεντρώνονται κυρίως στα μέτρα που έχουν οριστεί ως προτεραιότητες. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης της τρέχουσας κατάστασης και της εκτίμησης του κινδύνου απάτης θα πρέπει να παρέχουν μια 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 άλλα κράτη μέλη).

Το σχέδιο δράσης βασίζεται στις **προτεραιότητες** που έχουν οριστεί και στους αντίστοιχους στόχους. Αναθέτει στις κατάλληλες αρχές την αρμοδιότητα για την υλοποίηση των δράσεων προτεραιότητας και των συναφών ενεργειών παρακολούθησης. Οι εν λόγω προτεραιότητες θα πρέπει να αντικατοπτρίζουν 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 ή εταιρείες της AFCOS εντός του κράτους μέλους, με την υποστήριξη, κατά περίπτωση, άλλων εταιρειών, π.χ. των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ή/και των εθνικών θεσμικών οργάνων.

Το σχέδιο δράσης θα πρέπει να περιλαμβάνει ειδικά **καθήκοντα**, παραθέτοντας τους φορείς στους οποίους αυτά ανατίθενται, και θα πρέπει επίσης να αναφέρει τις ημερομηνίες κατά τις οποίες θα πρέπει να έχουν εκπληρωθεί οι στόχοι. Τα καθήκοντα πρέπει να κατανέμονται σε τομείς που ανταποκρίνονται σε εκείνους που περιλαμβάνονται στην εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ.

Κάθε καθήκον πρέπει να αντιμετωπίζεται με σκοπό την επίτευξη συνεργειών και την ενθάρρυνση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης. Το σχέδιο δράσης πρέπει, για παράδειγμα, να λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι τα ΕΔΕΤ χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση των

συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού της ΕΕ, τη διασφάλιση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Ο στόχος αυτός υπονομεύεται σε περίπτωση κατάχρησης των κεφαλαίων του προϋπολογισμού.

Για την επίτευξη των στόχων που ορίζονται στη στρατηγική καταπολέμησης της απάτης στο πεδίο των ΕΔΕΤ μπορούν να αναληφθούν μεμονωμένες δράσεις υπό μορφή έργων.

Πρέπει να συγκροτηθεί διαρθρωμένο δίκτυο αρχών σε κάθε κράτος μέλος με σκοπό την υλοποίηση της στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ και την εφαρμογή του αντίστοιχου σχεδίου δράσης. Σκοπός αυτών των δικτύων θα είναι να διασφαλιστεί η εφαρμογή της στρατηγικής και του σχεδίου δράσης, η αξιολόγηση και παρακολούθησή τους με συστηματικό τρόπο και η επικαιροποίηση και αναθεώρησή τους, όταν χρειάζεται.

Δυνητικός ρόλος των AFCOS

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 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). Θα μπορεί επίσης να προβαίνει σε επανεξέταση του σχεδίου δράσης μετά την παρέλευση δύο ετών, η οποία θα έχει παρόμοια μορφή με αυτή που χρησιμοποιήθηκε για την κατάρτιση του σχεδίου.

Μεταξύ των μέτρων που μπορούν να ληφθούν περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

- κατάρτιση πολιτικής για την καταγγελία των δυσλειτουργιών·
- ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών, ιδίως όσον αφορά την ανταλλαγή γνώσεων σχετικά με τις μορφές απάτης·
- ενίσχυση της νομοθεσίας και των μεθοδολογικών κατευθυντήριων γραμμών·
- ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης·
- θέσπιση διαδικασίας για τον χειρισμό των παρατυπιών που διαπιστώνονται και των υπονοιών απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ·
- διεύρυνση των ικανοτήτων των εργαλείων εξόρυξης δεδομένων και βαθμολόγησης του κινδύνου που θα βοηθήσουν στον εντοπισμό των παραγόντων κινδύνου σε επίπεδο μεμονωμένων έργων·
- ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων διοικητικών φορέων που μετέχουν στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων και στον έλεγχο του ανταγωνισμού·

- ενίσχυση της ακεραιότητας των δημόσιων συμβάσεων και καταπολέμηση των συγκρούσεων συμφερόντων στον εν λόγω τομέα·
- κατάρτιση εγχειριδίου για τους δημόσιους λειτουργούς που μετέχουν σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων που θα τους παρέχει καθοδήγηση όσον αφορά τον ρόλο τους κατά την αντιμετώπιση των παρατυπιών, της απάτης και της διαφθοράς στον τομέα των ΕΔΕΤ· και
- ενίσχυση της ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των εθνικών αρχών και των ευρωπαϊκών εταίρων (OLAF, αρμόδιες ΓΔ της Επιτροπής, άλλα κράτη μέλη).

5. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της στρατηγικής

Η εθνική στρατηγική καταπολέμησης της απάτης πρέπει να αποτελεί ένα «ζωντανό» έγγραφο που προσαρμόζεται και επικαιροποιείται σε συνεχή βάση προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη τόσο οι βασικές διαρθρωτικές ή/και οργανωτικές αλλαγές που μπορεί να σημειώνονται όσο και οι τάσεις που παρατηρούνται στις μορφές απάτης.

Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητο να διενεργείται τακτική αξιολόγηση προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι δράσεις που αναλαμβάνονται είναι οι δέουσες και ότι οι στόχοι θα επιτευχθούν εντός του προβλεπόμενου χρονικού διαστήματος. Η αξιολόγηση θα βοηθήσει να καθοριστεί ο βαθμός στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι στόχοι, καθώς και να διαπιστωθεί κατά πόσον η προσέγγιση που ακολουθούνταν μέχρι στιγμής έχει αποδειχθεί κατάλληλη και εάν είναι αναγκαία **η επικαιροποίηση της στρατηγικής**.

Οι αξιολογήσεις πραγματοποιούνται ανά διαστήματα, σύμφωνα με τις προθεσμίες - ορισθείσα ενδιάμεση αξιολόγηση - και μπορούν να προβλεφθούν στο μέσον της διαδικασίας, ετήσια αξιολόγηση, κ.λπ., ή τελική υλοποίηση.

Η αξιολόγηση θα πρέπει να διενεργείται από την αρχή που συντονίζει την υλοποίηση της στρατηγικής. Θα πρέπει να καταρτίζεται ετήσια έκθεση για τον απολογισμό της προόδου που έχει σημειωθεί.

Στο πλαίσιο μιας ενδιάμεσης αξιολόγησης, θα ήταν χρήσιμο να εξεταστεί κατά πόσον είναι αναγκαία η επικαιροποίηση της στρατηγικής προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των καθορισμένων στόχων. Στο σημείο αυτό θα μπορεί να εκδοθεί έκθεση ενδιάμεσης αξιολόγησης.

Μια τελική αξιολόγηση θα πρέπει να διενεργείται στο τέλος της περιόδου που καλύπτει η στρατηγική. Η αξιολόγηση αυτή θα προβαίνει σε ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων της υλοποίησης και θα αποτελεί τη βάση της επόμενης στρατηγικής. Η αξιολόγηση θα πρέπει να αφορά τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίηση καθώς και τα ίδια τα αποτελέσματα. Στο στάδιο αυτό, θα υπολογίζεται η αποδοτικότητα (τα αποτελέσματα ή οι υλοποιήσεις σε σχέση με τους πόρους που επενδύθηκαν, ή τις εισροές) και η αποτελεσματικότητα της στρατηγικής (η αναλογία μεταξύ του στόχου ή των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν και του στόχου που αναμενόταν να επιτευχθεί). Μια έκθεση τελικής αξιολόγησης θα παρουσιάζει τα αποτελέσματα της στρατηγικής.

Τα κριτήρια αξιολόγησης θα πρέπει να σχεδιάζονται κατά τρόπο που θα προσδιορίζει:

- α) τον βαθμό στον οποίο τα αποτελέσματα της υλοποίησης της στρατηγικής αντιστοιχούν στις προβλεπόμενες υλοποιήσεις που ορίζονταν στη στρατηγική κατά το στάδιο της διαμόρφωσής της·
- β) την αναλογία των δαπανών που όντως πραγματοποιήθηκαν για την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων προς το εκτιμώμενο κόστος κατά τον χρόνο διαμόρφωσης της στρατηγικής· και
- γ) τον βαθμό στον οποίο τηρήθηκαν οι δραστηριότητες και οι προθεσμίες που ορίζονταν στο σχέδιο δράσης.

Η επικαιροποίηση και η προσαρμογή της στρατηγικής μπορεί να οδηγήσουν:

- στην επικαιροποίηση ή την αναθεώρηση των στόχων·
- στην προσαρμογή των δεικτών·
- στην επικαιροποίηση των προθεσμιών· και
- στην εισαγωγή νέων μέτρων ή στην προσαρμογή των ήδη υφιστάμενων.

Παράρτημα

Παράρτημα 1: Υπόδειγμα και περιεχόμενο της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης

Το παρόν έγγραφο παρέχει συστάσεις σχετικά με τα κυριότερα στοιχεία που πρέπει να αναλυθούν στο πλαίσιο της στρατηγικής. Οι συστάσεις παρουσιάζονται με πλάγιους χαρακτήρες. Οι προτάσεις παρουσιάζονται με κανονική γραμματοσειρά.

1. Εισαγωγή και γενικό πλαίσιο

Το παρόν κεφάλαιο θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- παραπομπή στο νομικό πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ και εθνικό επίπεδο·*
- παραπομπή στις βασικές εθνικές προτεραιότητες που ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στην καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς ή άλλων παράνομων δραστηριοτήτων·*
- παραπομπή στην εθνική στρατηγική ή πολιτική καταπολέμησης της απάτης, της διαφθοράς και κάθε είδους οικονομικού εγκλήματος, εφόσον υπάρχουν·*
- δήλωση που εκφράζει μια γενική δέσμευση έναντι της πολιτικής, καθώς και την προθυμία των αρχών να καταβάλουν προσπάθειες για την καταπολέμηση της απάτης, ιδίως όσον αφορά τα ταμεία της ΕΕ· και*
- μνεία της ύπαρξης τυχόν συνδέσμων με άλλες εθνικές πολιτικές ή πολιτικές προτεραιότητες.*

Θα πρέπει να περιλαμβάνονται επίσης οι ακόλουθες πληροφορίες που συνδέονται ιδίως με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ):

- κατάλογος των αρχών και των υπηρεσιών που μετέχουν στην παρακολούθηση των ΕΔΕΤ και την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που είναι επιζήμιες για τα ΕΔΕΤ·*
- αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο διάρθρωσης της παρακολούθησης των ταμείων της ΕΕ, δηλ. εάν η παρακολούθηση έχει κεντρικό ή αποκεντρωμένο χαρακτήρα ή εάν είναι διαρθρωμένη με άλλον τρόπο· και*
- αναφορά στην ύπαρξη ειδικών μέτρων ή στρατηγικής σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης στον εν λόγω τομέα.*

Αναφέρατε τον εθνικό φορέα που είναι αρμόδιος για τη στρατηγική, ιδίως για την εκπόνησή της και την παρακολούθηση της υλοποίησής της.

Αναφέρατε την περίοδο που καλύπτεται από τη στρατηγική.

2. Ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης και εκτίμηση του κινδύνου απάτης

Αναφέρατε τους λόγους για τους οποίους είναι απαραίτητη η στρατηγική (δηλ. το υπόβαθρο αυτής).

Διευκρινίστε τους βασικούς τομείς όπου εντοπίστηκαν πλεονεκτήματα και περιθώρια βελτίωσης κατά την εκτίμηση της τρέχουσας κατάστασης και περιγράψτε τους λόγους για τους οποίους υπάρχουν προβληματικά σημεία. Δεν είναι απαραίτητη η λεπτομερής περιγραφή κάθε τομέα (νομοθεσία, οργανωτική δομή, 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 υπάρχει περιθώριο βελτίωσης και οι οποίοι θα αποτελέσουν αντικείμενο στοχοθέτησης.

Συνοψίστε τα κύρια ευρήματα της εκτίμησης του κινδύνου απάτης και εστιάστε σε αυτά για τα οποία θα απαιτηθούν ειδικές εισροές στο πλαίσιο της στρατηγικής.

Ολοκληρώστε αναφέροντας τους τομείς στους οποίους η στρατηγική θα συμβάλει στην κάλυψη κενών στο ισχύον σύστημα και με τον τρόπο αυτό θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των μέτρων καταπολέμησης της απάτης.

Αναφερθείτε στις αρχές και τις αξίες που πλαισιώνουν τη στρατηγική.

3. Μέσα και πόροι

Στο παρόν κεφάλαιο περιγράφονται εν συντομία τα κυριότερα 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). Συγκεκριμένα, θα πρέπει:

- να παρασχεθεί επισκόπηση των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση, την πιστοποίηση και τον έλεγχο των ΕΔΕΤ·
- να παρασχεθεί επισκόπηση των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων επιζήμιων για τα ΕΔΕΤ·
- να παρασχεθούν πληροφορίες για τον ρόλο των συστημάτων ΤΠ ως προς την καταπολέμηση της απάτης, κατά περίπτωση· και
- να παρασχεθούν πληροφορίες σχετικά με την πολιτική και τους πόρους κατάρτισης.

4. Σκοπός της στρατηγικής, στόχοι και συναφείς δείκτες και η θέση τους στον κύκλο καταπολέμησης της απάτης

Περιγράψτε τον σκοπό της στρατηγικής.

Προβείτε σε συνοπτική περιγραφή κάθε στόχου. Θα πρέπει να γίνει αναφορά στις ανάγκες που προσδιορίστηκαν στο κεφάλαιο 2, δεδομένου ότι ο στόχος θα πρέπει να απορρέει λογικά από αυτές.

Οι στόχοι στο σύνολό τους θα πρέπει να καλύπτουν όλα τα στάδια του κύκλου καταπολέμησης της στρατηγικής (πρόληψη, εντοπισμός, έρευνα και δίωξη, καθώς και επανόρθωση). Ένας στόχος μπορεί να καλύπτει ένα ή περισσότερα στάδια του κύκλου.

Στόχος (1):

Υπόβαθρο (για ποιον λόγο αποτελεί ο εν λόγω στόχος προτεραιότητα)

Περιγραφή (το επιθυμητό αποτέλεσμα)

Δείκτης

Στόχος (2):

Υπόβαθρο (για ποιον λόγο αποτελεί ο εν λόγω στόχος προτεραιότητα)

Περιγραφή (το επιθυμητό αποτέλεσμα)

Δείκτης

...

5. Σχέδιο δράσης

Το σχέδιο δράσης συνιστά το μέσο υλοποίησης της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της στρατηγικής. Μέσω αυτού προτείνεται σειρά μέτρων και ανατίθενται αρμοδιότητες στους αρμόδιους φορείς, ενώ ορίζονται επίσης και οι καταληκτικές ημερομηνίες για την επίτευξη των στόχων. Οι ημερομηνίες ορίζονται σύμφωνα με τον βαθμό προτεραιότητας.

Η εφαρμογή του σχεδίου δράσης θα παρακολουθείται από [όνομα της αρμόδιας αρχής] και θα αξιολογείται σε ετήσια ή διετή βάση. Στη συνέχεια θα καταρτίζεται έκθεση η οποία θα υποβάλλεται στην [κυβέρνηση, Υπουργείο..., ...].

Το σχέδιο δράσης καλύπτει κάθε στάδιο του κύκλου καταπολέμησης της απάτης: πρόληψη, εντοπισμός, έρευνα και διορθωτικά μέτρα.

Οι στήλες «στόχος», «μέτρο ή δράση», «αρμόδια υπηρεσία», «προθεσμία» και «δείκτης» είναι υποχρεωτικές, ενώ οι δύο τελευταίες, «κίνδυνοι» και «χρηματοδοτικοί και ανθρώπινοι πόροι» είναι προαιρετικές. Τα κράτη μέλη μπορούν να εξετάσουν το ενδεχόμενο να προσθέσουν άλλες στήλες ανάλογα με τις ανάγκες τους.

Στόχος 1	Μέτρο ή δράση	Αρμόδια υπηρεσία	Προθεσμία	Δείκτης	Κίνδυνος (μη επίτευξης των στόχων)	Χρηματοδοτικοί και ανθρώπινοι πόροι
Στόχος 2	Μέτρο ή δράση	Αρμόδια υπηρεσία	Προθεσμία	Δείκτης		

Στόχος 3	Μέτρο ή δράση	Αρμόδια υπηρεσία	Προθεσμία	Δείκτης		

6. Αξιολόγηση και επικαιροποίηση της στρατηγικής

Η υλοποίηση της στρατηγικής θα αξιολογηθεί σύμφωνα με τις ακόλουθες προθεσμίες: *[αναφέρετε το χρονοδιάγραμμα για την ενδιάμεση και την τελική αξιολόγηση της στρατηγικής]*. Κάθε αξιολόγηση θα αναλύεται σε έκθεση στην οποία:

- θα περιγράφεται η μεθοδολογία της αξιολόγησης·
- θα παρέχεται εκτίμηση του επιπέδου επίτευξης των στόχων·
- θα διατυπώνεται συμπέρασμα ως προς τις επόμενες ενέργειες που πρέπει να πραγματοποιηθούν.

Σε συνέχεια της(των) ενδιάμεσης(-ων) αξιολόγησης(-ήσεων), θα λαμβάνεται απόφαση σχετικά με την επικαιροποίηση ή όχι της στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης και το σχετικό με αυτή σχέδιο δράσης. Η στρατηγική θα επικαιροποιείται ανταποκρινόμενη στις αλλαγές που σημειώνονται κατά τη διάρκεια της υλοποίησής της, προκειμένου να διασφαλίζεται η λογοδοσία και η δυνατότητα της αρμόδιας για την υλοποίηση υπηρεσίας να επιφέρει η ίδια αλλαγές στη στρατηγική.

Η επικαιροποίηση και η προσαρμογή της στρατηγικής μπορεί να περιλαμβάνουν, κατά περίπτωση:

- επανεξέταση των στόχων·
- προσαρμογή του προγραμματισμού και της διαχείρισης των πόρων·
- επικαιροποίηση των μέτρων ή/και των προθεσμιών· και
- επανεξέταση των αρμόδιων υπηρεσιών.

Η τελική αξιολόγηση της υλοποίησης της στρατηγικής θα διενεργηθεί ως την *[αναφέρετε ημερομηνία]* και η στρατηγική θα ανανεωθεί.

Παράρτημα 2: Γλωσσάριο

Εθνικές στρατηγικές καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)

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.

Ανάκτηση κεφαλαίων: περιπτώσεις κατά τις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να ζητήσει από κράτος μέλος την επιστροφή της χρηματοδότησης που του παρασχέθηκε μέσω διαρθρωτικού ταμείου. Ανάκτηση πραγματοποιείται όταν:

1. δεν ήταν αναγκαίο το σύνολο της χρηματοδότησης που παρασχέθηκε στο κράτος μέλος·
2. ελήφθησαν κεφάλαια για διαρθρωτική πράξη που έχει ήδη ολοκληρωθεί· ή
3. υπήρξε κατάχρηση των χρημάτων που ελήφθησαν από τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής της ΕΕ λόγω απάτης ή αμέλειας.

Σε οποιαδήποτε από αυτές τις τρεις περιπτώσεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δικαίωμα να ζητήσει από το κράτος μέλος να επιστρέψει τη χρηματοδότηση που του χορηγήθηκε. Για την επιστροφή των χρημάτων μπορούν να ενεργοποιηθούν οι διαδικασίες ανάκτησης που ορίζονται στο δίκαιο της ΕΕ. Για τα κονδύλια του Ταμείου Συνοχής, η αρχή πιστοποίησης καταρτίζει και αποστέλλει στην Επιτροπή κατάλογο δαπανών και αιτήσεων πληρωμής για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα. Η αρχή πρέπει επίσης να πιστοποιεί την ακρίβεια των δαπανών και να αξιολογεί τη συμμόρφωση με τους συναφείς κανόνες και κανονισμούς της ΕΕ. Εάν διαπιστωθεί ότι υπάρχει πρόβλημα – μέσω εντοπισμού ασυμφωνιών σε λογαριασμούς ή μέσω εξακριβώσεων από την Επιτροπή ή άλλους φορείς –, η αρχή πιστοποίησης είναι αρμόδια για την επίβλεψη της ανάκτησης της χρηματοδότησης. Εάν χρειαστεί, μπορεί να χρησιμοποιηθεί το τοπικό δικαστικό σύστημα για να συνδράμει κατά την επιβολή της διαδικασίας ανάκτησης.

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^{11,12}:

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 Κοινοτήτων¹³

¹¹ ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σ. 49.

¹² 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).

¹³ 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 Κοινότητες» θεωρείται ότι εννοείται η «Ευρωπαϊκή Ένωση». Αυτό γίνεται με την επιφύλαξη της παλαιότερης συναφούς νομοθεσίας.

ή από τους προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ή για λογαριασμό τους·

- την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα·
- τη μη κατά προορισμόν 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 Κοινότητες 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.

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

Αρχή 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.

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.

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.

Διαρθρωτικά 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. Τα διαρθρωτικά ταμεία συνίστανται στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων και το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας.

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.

Δικαιούχος: δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας και, για τους σκοπούς του κανονισμού για το ΕΓΤΑΑ και του κανονισμού για το ΕΤΘΑ μόνο, 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 μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής σύμφωνα με το δεύτερο μέρος τίτλος IV του ίδιου κανονισμού, ο φορέας που εφαρμόζει το μέσο χρηματοοικονομικής τεχνικής ή το ταμείο χαρτοφυλακίου, κατά περίπτωση.

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.

Διοικητικές συμφωνίες: συμφωνίες τεχνικού ή/και επιχειρησιακού χαρακτήρα που συνάπτονται με την OLAF με σκοπό τη διευκόλυνση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των μερών, οι οποίες δεν δημιουργούν πρόσθετες νομικές υποχρεώσεις.

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 έναν τέτοιο φορέα υπό οποιαδήποτε ιδιότητα), ή η απαίτηση ή λήψη από ένα τέτοιο πρόσωπο αθέμιτου πλεονεκτήματος, για λογαριασμό του ίδιου 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.¹⁴

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

ΕΔΕΤ: Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

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.

Εκτίμηση κινδύνου: ένα από τα στάδια της διαδικασίας διαχείρισης κινδύνου. 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.

Έλεγχος πράξεων: 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 πρέπει να διενεργείται σε τακτά χρονικά διαστήματα και θα συμβάλει στον εντοπισμό αποκλίσεων που ενδέχεται να χρήζουν διορθωτικής δράσης.

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 και ανίχνευση και διόρθωση των κρουσμάτων απάτης και των παρατυπιών, και όσον αφορά τον μετέπειτα χειρισμό τους, καθώς και την επαρκή διαχείριση των κινδύνων των

¹⁴ Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά, Στρασβούργο, 27.1.1999.

σχετικών με τη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων δικαιπραξιών, λαμβάνοντας υπόψιν 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.

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

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.

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

Εσκεμμένη συμπεριφορά:¹⁵ 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 προκαλέσει τέτοιου είδους παραβίαση ή καταστρατήγηση και ήταν προετοιμασμένο να δεχτεί τυχόν συνέπειες.

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.

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

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

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 μετά 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.

¹⁵ Κατ' αναλογία, βλέπε ενότητα 15 του νόμου 300/2005 (Ποινικός Κώδικας Σλοβακίας).

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.¹⁶

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.

Μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής: 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.

«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.¹⁷ Η συνηθέστερη μορφή μίζας περιλαμβάνει την υποβολή από προμηθευτή πλαστού ή υπερτιμημένου τιμολογίου (συχνά για αγαθά ή υπηρεσίες που δεν είναι αναγκαία, ή είναι κατώτερης ποιότητας, ή αμφότερα), ενώ υπάλληλος της θιγόμενης εταιρείας να 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 δημόσιων συμβάσεων.

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.

Νομική βάση: εν γένει, νόμος που βασίζεται σε ένα άρθρο της Συνθήκης και παρέχει στην ΕΕ αρμοδιότητα να ενεργεί σε έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής ενώ καθορίζει επίσης και τους όρους που συνδέονται με αυτή την αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων 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.

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 έλεγχο τους.

¹⁶ ΕΕ L 344 της 20.12.2008.

¹⁷ Μελέτη σχετικά με τη διαφθορά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης (Study on corruption in the healthcare sector), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Οκτώβριος 2012.

Οικονομικός φορέας: κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα που συμμετέχει στην υλοποίηση της χρηματοδότησης που παρέχεται μέσω των ΕΔΕΤ, με εξαίρεση κράτος μέλος που ασκεί τα δικαιώματά του ως δημόσια αρχή. Για τους σκοπούς του παρόντος εγγράφου, οι όροι «οικονομική οντότητα» και «οικονομικός φορέας» θεωρούνται ουσιαστικά ταυτόσημοι.

Παρακολούθηση: όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και τη χρήση των ταμείων της, τακτική αναθεώρηση 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.

Παρατυπία: σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, 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 των ΕΔΕΤ, και η οποία ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τον προϋπολογισμό της Ένωσης με καταλογισμό αδικαιολόγητης δαπάνης στον προϋπολογισμό της Ένωσης.

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

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 ΑΕγχΠ) 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.

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.

Στρατηγική τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων: μια 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.

Σύγκρουση συμφερόντων: κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας ένας δημόσιος λειτουργός έχει ιδιωτικό συμφέρον που επηρεάζει, ή φαίνεται ότι επηρεάζει, την

αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των καθηκόντων του.¹⁸ 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 ενός προσώπου που συμμετέχει στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, ή ενός 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.

Συνεργατικός σχηματισμός (cluster) : ομάδα ανεξάρτητων φορέων –μεταξύ άλλων νεοσύστατες, μικρές, μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις, καθώς και συμβουλευτικοί φορείς ή/και 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 εμπειρογνωμοσύνης, και αφετέρου προωθώντας τη μεταφορά γνώσεων, τη δικτύωση και τη διάδοση πληροφοριών μεταξύ των επιχειρήσεων και των οργανισμών που μετέχουν στον συνεργατικό σχηματισμό.

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 συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, διότι έχουν το πλεονέκτημα να μπορούν να κάνουν χρήση των πρακτικών του επιμερισμού του κινδύνου και της συγκέντρωσης εμπειρογνωμοσύνης από τον ιδιωτικό τομέα, και έχουν πρόσβαση σε πρόσθετες πηγές κεφαλαίου.

Συμφωνία εταιρικής σχέσης: έγγραφο που εκπονείται από κράτος μέλος με τη συμμετοχή εταιρών, σύμφωνα με την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, και ορίζει τη στρατηγική του κράτους μέλους, τις προτεραιότητες και τις ρυθμίσεις όσον αφορά τη χρήση των ΕΔΕΤ 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 τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη.

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.

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

¹⁸ 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.

αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, συμπεριλαμβανομένης της παράλειψης καθορισμού κατάλληλων διαδικασιών σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό και τους ειδικούς κανόνες για κάθε ταμείο.

Σχέδιο δράσης της εθνικής στρατηγικής: χάρτης πορείας που καθορίζει τις ενέργειες για την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης που συνδέεται με τα ΕΔΕΤ και για την παρακολούθηση της προόδου ως προς την επίτευξη των στόχων της.

Τελικός αποδέκτης: νομικό ή φυσικό πρόσωπο που λαμβάνει χρηματοδοτική στήριξη από ένα μέσο χρηματοοικονομικής τεχνικής.

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)¹⁹.

Υπόνοια απάτης: σύμφωνα με το άρθρο 1α παράγραφος 4 των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1681/94 και 1831/1994 όπως τροποποιήθηκαν από τους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 2035/2005 και 2168/2005 αντίστοιχα, το άρθρο 27 στοιχείο γ) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006, το άρθρο 54 στοιχείο γ) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 498/2007 και το άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού αριθ. 1848/2006, κάθε παρατυπία που οδηγεί στην κίνηση διοικητικής ή/και δικαστικής διαδικασίας σε εθνικό επίπεδο ώστε να καθοριστεί η ύπαρξη εκ προθέσεως πράξης, όπως η απάτη, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων²⁰. Από το 2006, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προσδιορίζουν εάν η παρατυπία δημιουργεί υπόνοιες απάτης.

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.

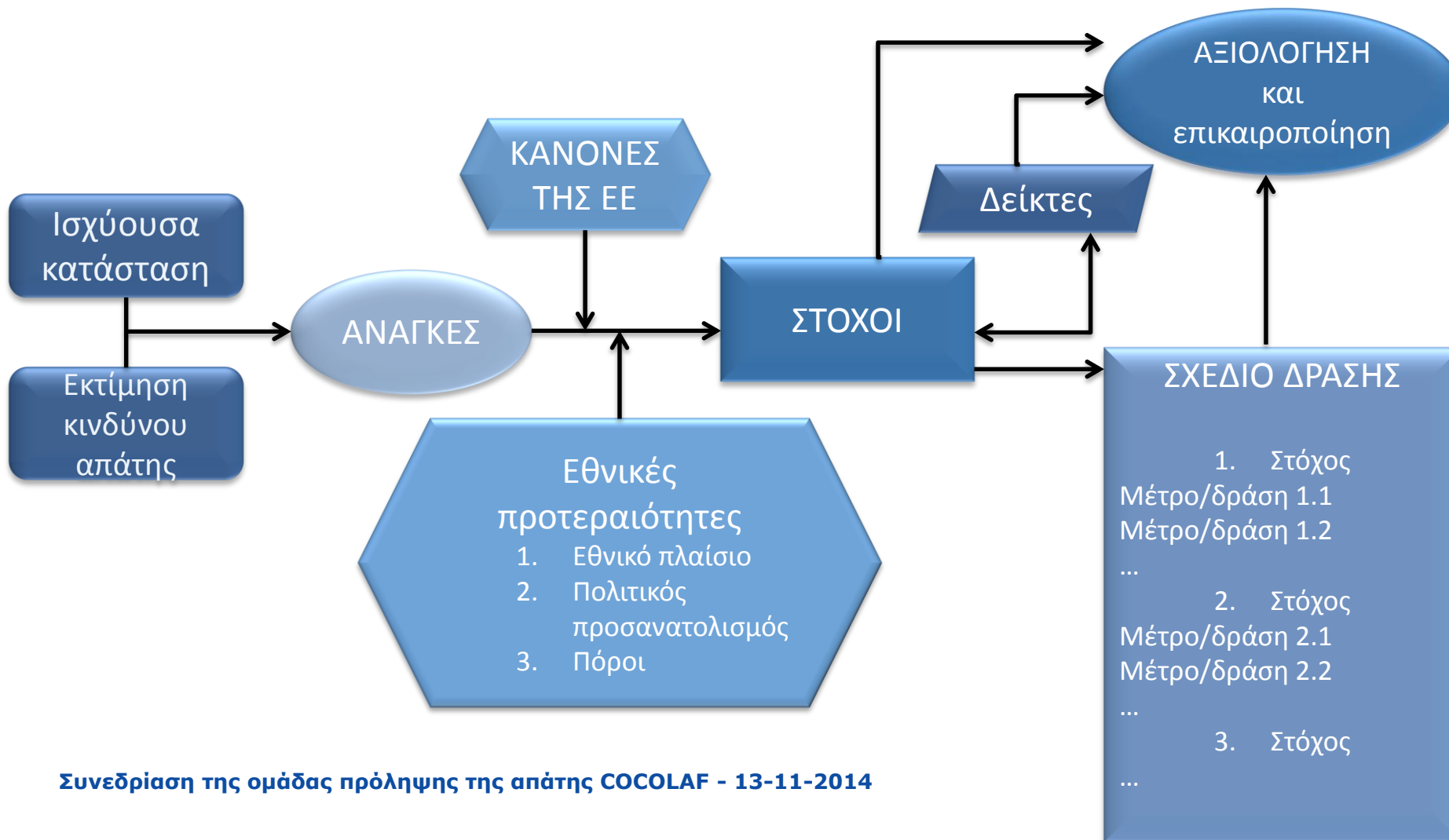
AF COS (Anti-fraud coordination service) (υπηρεσία συντονισμού της καταπολέμησης της απάτης): φορέας συντονισμού των δραστηριοτήτων καταπολέμησης της διαφθοράς, ρόλος του οποίου είναι η διευκόλυνση της αποτελεσματικής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών με την OLAF, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών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

¹⁹ Μελέτη σχετικά με τη διαφθορά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης (Study on corruption in the healthcare sector), HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, Οκτώβριος 2012.

²⁰ 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.

Παράρτημα 3- Εκπόνηση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης σχετικά με τα ΕΔΕΤ – διάγραμμα



Συνεδρίαση της ομάδας πρόληψης της απάτης COCOLAF - 13-11-2014