



Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

Καθοδήγηση για τα κράτη μέλη και για τις αρχές των προγραμμάτων

Αξιολόγηση κινδύνου απάτης και αποτελεσματικά
και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης

Ιούνιος 2014

ΑΠΟΠΟΙΗΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ

«Το παρόν αποτελεί έγγραφο εργασίας που συντάχθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Βάσει του ισχύοντος ενωσιακού δικαίου, παρέχει τεχνική καθοδήγηση σε δημόσιες αρχές, επαγγελματίες, δικαιούχους ή δυνητικούς δικαιούχους, και λοιπούς φορείς που συμμετέχουν στην παρακολούθηση, στον έλεγχο ή στην υλοποίηση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ στον συγκεκριμένο τομέα. Στόχος του παρόντος εγγράφου είναι να παράσχει διευκρινίσεις και ερμηνείες από τις υπηρεσίες της Επιτροπής σχετικά με τους εν λόγω κανόνες, προκειμένου να διευκολυνθεί η υλοποίηση προγραμμάτων και να ενθαρρυνθούν οι ορθές πρακτικές. Ωστόσο, οι παρούσες κατευθύνσεις παρέχονται με την επιφύλαξη της ερμηνείας του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου ή των αποφάσεων της Επιτροπής».

Πίνακας περιεχομένων

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	5
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
1.1. Πλαίσιο.....	7
1.2. Μια προνοητική, δομημένη και στοχοθετημένη προσέγγιση για τη διαχείριση του κινδύνου απάτης.....	9
2. ΟΡΙΣΜΟΙ	9
2.1. Ορισμός της παρατυπίας	10
2.2. Ορισμός της απάτης στη Συνθήκη	10
2.3. Ορισμός της διαφθοράς.....	10
3. ΑΥΤΟΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΑΠΑΤΗΣ	11
3.1. Το εργαλείο	11
3.2. Σύνθεση της ομάδας αυτοαξιολόγησης.....	13
3.3. Συχνότητα της αυτοαξιολόγησης	13
4. ΚΑΘΟΔΗΓΗΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ.....	13
4.1. Πολιτική καταπολέμησης της απάτης.....	14
4.2. Πρόληψη.....	14
4.2.1. Δεοντολογική νοοτροπία	16
4.2.2. Κατανομή των αρμοδιοτήτων	16
4.2.3. Κατάρτιση και ευαισθητοποίηση	16
4.2.4. Συστήματα εσωτερικού ελέγχου	17
4.2.5. Αναλύσεις δεδομένων και εργαλείο ARACHNE.....	17
4.3. Εντοπισμός και υποβολή αναφορών	18
4.3.1. Καλλιέργεια της κατάλληλης νοοτροπίας.....	19
4.3.2. Δείκτες απάτης (κόκκινες σημαίες).....	19
4.4. Έρευνα, διόρθωση και δίωξη	20
4.4.1. Ανάκτηση και ποινική δίωξη.....	21
4.4.2. Συνέχεια που πρέπει να δίνεται	21
5. ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΑΠΑΤΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ	21
5.1. Κατάλογος σημείων ελέγχου για τις αρχές ελέγχου.....	21
5.2. Συχνότητα της επαλήθευσης που διενεργείται από την αρχή ελέγχου	22

Παράρτημα 1	Εργαλείο αξιολόγησης του κινδύνου απάτης και οδηγίες χρήσης του
Παράρτημα 2	Συνιστώμενοι έλεγχοι για τον μετριασμό του κινδύνου
Παράρτημα 3	Υπόδειγμα πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης
Παράρτημα 4	Κατάλογος σημείων ελέγχου για την αρχή ελέγχου

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕ – Αρχή Ελέγχου

ΑΠ – Αρχή Πιστοποίησης

ΔΑ – Διαχειριστική Αρχή

«Δημοσιονομικός κανονισμός» – Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΕΚΤ – Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΕΤΠΑ – Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΦ – Ενδιάμεσος Φορέας

«ΚΚΔ» – Κανονισμός περί Κοινών Διατάξεων [Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006].

«Ταμεία» – ειδικά για το παρόν έγγραφο, με τον όρο αυτό νοούνται: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

OLAF – Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

ΣΥΝΟΨΗ

Το παρόν έγγραφο καθοδήγησης παρέχει συνδρομή και συστάσεις στις διαχειριστικές αρχές για την εφαρμογή του άρθρου 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) του κανονισμού περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ), το οποίο ορίζει ότι η διαχειριστική αρχή θέτει σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους διαπιστωθέντες κινδύνους. Η Επιτροπή παρέχει επίσης κατευθύνσεις για την επαλήθευση από την αρχή ελέγχου της συμμόρφωσης της διαχειριστικής αρχής με το εν λόγω άρθρο.

Η Επιτροπή συνιστά στις διαχειριστικές αρχές να υιοθετήσουν μια **προνοητική, δομημένη και στοχοθετημένη προσέγγιση για τη διαχείριση του κινδύνου απάτης**. Όσον αφορά τα Ταμεία, ο στόχος πρέπει να είναι η λήψη προορατικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης με αποδοτικά ως προς το κόστος μέσα. Όλες οι αρχές των προγραμμάτων πρέπει να δεσμευτούν όσον αφορά την επίδειξη μηδενικής ανοχής έναντι της απάτης, δίνοντας **τον σωστό τόνο από την κορυφή**. Μια άρτια στοχοθετημένη αξιολόγηση του κινδύνου απάτης, σε συνδυασμό με μια σαφώς διατυπωμένη δέσμευση για την καταπολέμηση της απάτης, μπορούν να αποστείλουν σαφές μήνυμα στα άτομα που ενδέχεται να διαπράξουν απάτη. Η αποτελεσματική εφαρμογή στιβαρών συστημάτων ελέγχου μπορεί να μειώσει σημαντικά τον κίνδυνο απάτης, χωρίς ωστόσο να εξαλείφει ολοκληρωτικά τον κίνδυνο εμφάνισης απάτης ή μη εντοπισμού της. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, πρέπει στο πλαίσιο των συστημάτων να διασφαλίζεται η εφαρμογή διαδικασιών εντοπισμού της απάτης και η λήψη κατάλληλων μέτρων μόλις εντοπίζεται περίπτωση για την οποία υπάρχουν υπόνοιες απάτης. Στόχος της παρούσας καθοδήγησης είναι να αποτελέσει έναν βήμα προς βήμα οδηγό για την αντιμετώπιση τυχόν εναπομενουσών περιπτώσεων απάτης, μετά τη θέσπιση και την αποτελεσματική εφαρμογή άλλων μέτρων χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ωστόσο, ο γενικός στόχος των κανονιστικών διατάξεων είναι η διαχείριση του κινδύνου απάτης με τρόπο αποδοτικό ως προς το κόστος και η εφαρμογή αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης, κάτι που πρακτικά μεταφράζεται σε **μια στοχοθετημένη και διαφοροποιημένη προσέγγιση για κάθε πρόγραμμα και κάθε κατάσταση**.

Ως εκ τούτου, το εργαλείο αυτοαξιολόγησης του κινδύνου απάτης που επισυνάπτεται στο παρόν έγγραφο καθοδήγησης, από κοινού με τις αναλυτικές οδηγίες, μπορεί να χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση του αντίκτυπου και της πιθανότητας εμφάνισης συνήθων κινδύνων απάτης. Δεύτερον, στο έγγραφο καθοδήγησης αναφέρονται οι συνιστώμενοι έλεγχοι για τον μετριασμό του κινδύνου που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην περαιτέρω μείωση τυχόν εναπομενοντών κινδύνων, οι οποίοι δεν αντιμετωπίζονται ακόμη αποτελεσματικά από τους υφιστάμενους ελέγχους. Ο επιχειρησιακός στόχος της διαχειριστικής αρχής πρέπει να είναι η αντιμετώπιση περιπτώσεων απάτης με μέτρα αναλογικά προς τους κινδύνους και προσαρμοσμένα στις ειδικές καταστάσεις που σχετίζονται με την υλοποίηση των Ταμείων σε ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα ή περιοχή. Ειδικότερα, μετά την καθιέρωση της αξιολόγησης του κινδύνου και των σχετικών ελέγχων για τον μετριασμό του κινδύνου σε επίπεδο συστημάτων, συνιστάται στις διαχειριστικές αρχές να εστιάσουν σε συγκεκριμένες καταστάσεις οι οποίες μπορεί να ανακύψουν κατά την υλοποίηση των πράξεων, αναπτύσσοντας περαιτέρω ειδικούς δείκτες απάτης (κόκκινες σημαίες) και διασφαλίζοντας την αποτελεσματική συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ της διαχειριστικής αρχής, της αρχής ελέγχου και των ερευνητικών αρχών. Η Επιτροπή θα συνδράμει επίσης τα κράτη μέλη παρέχοντας ένα ειδικό εργαλείο βαθμολόγησης του κινδύνου, το ARACHNE, το οποίο θα συμβάλει στην αναγνώριση, την πρόληψη και τον εντοπισμό επισφαλών πράξεων, έργων, δικαιούχων και συμβάσεων/αναδόχων, ενώ θα λειτουργήσει και ως μέσο πρόληψης.

Η αυτοαξιολόγηση του κινδύνου απάτης που προτείνει η Επιτροπή είναι απλή, λογική και πρακτική και βασίζεται σε πέντε βασικά μεθοδολογικά στάδια:

1. Ποσοτικός προσδιορισμός του κινδύνου εμφάνισης ενός συγκεκριμένου είδους απάτης, με αξιολόγηση του αντίκτυπου και της πιθανότητας εμφάνισης (αρχικός κίνδυνος).
2. Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων ελέγχων για τον μετριασμό του αρχικού κινδύνου.
3. Αξιολόγηση του τελικού κινδύνου μετά τη συνεκτίμηση του αντίκτυπου τυχόν υφιστάμενων ελέγχων και της αποτελεσματικότητάς τους, δηλαδή της κατάστασης όπως διαμορφώνεται την τρέχουσα χρονική στιγμή (εναπομένον κίνδυνος).
4. Αξιολόγηση του αντίκτυπου των προγραμματισμένων ελέγχων για τον μετριασμό του κινδύνου επί του τελικού (εναπομένοντος) κινδύνου.
5. Καθορισμός του κινδύνου-στόχου, δηλαδή του επιπέδου κινδύνου που θεωρείται αποδεκτό από τη διαχειριστική αρχή μετά την αποτελεσματική εφαρμογή του συνόλου των ελέγχων.

Τέλος, η Επιτροπή προγραμματίζει την παροχή στοχοθετημένης σταδιακής στήριξης, όπου απαιτηθεί, για τη συνδρομή των κρατών μελών στην εφαρμογή του άρθρου 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) του ΚΚΔ και της παρούσας καθοδήγησης.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Πλαίσιο

Σύμφωνα με το άρθρο 59 παράγραφος 2 του δημοσιονομικού κανονισμού, τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών μέτρων, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, κυρίως με την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση των παρατυπιών και της απάτης.

Ο ΚΚΔ περιλαμβάνει ειδικές απαιτήσεις όσον αφορά την ευθύνη των κρατών μελών για την πρόληψη της απάτης. Οι παρούσες κατευθύνσεις σχετικά με τη διαχείριση του κινδύνου απάτης απευθύνονται στις διαχειριστικές αρχές και στις αρχές ελέγχου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), του Ταμείου Συνοχής, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).

Πέραν του άρθρου 72 στοιχείο η) του ΚΚΔ, το οποίο ορίζει ότι τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου περιλαμβάνουν την πρόληψη, ανίχνευση και διόρθωση παρατυπιών, συμπεριλαμβανομένης της απάτης, και την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών μαζί με τους ενδεχόμενους τόκους υπερημερίας, το άρθρο 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) του ΚΚΔ ορίζει ότι η διαχειριστική αρχή θέτει σε εφαρμογή **αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους εντοπισθέντες κινδύνους.**

Οι κίνδυνοι απάτης και διαφθοράς πρέπει να τυγχάνουν κατάλληλης διαχείρισης. Οι διαχειριστικές αρχές οφείλουν να καταστήσουν σαφές ότι οποιαδήποτε απόπειρα κατάχρησης κονδυλίων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι απαράδεκτη και δεν θα γίνεται ανεκτή. Η αντιμετώπιση της απάτης, αλλά και των αιτίων και των συνεπειών της, συνιστά σημαντική πρόκληση για οποιοδήποτε σύστημα

διαχείρισης, αφού η απάτη σχεδιάζεται ακριβώς με στόχο να παραμείνει ανεξιχνίαστη. Συνιστάται επίσης στις διαχειριστικές αρχές να λαμβάνουν υπόψη τον δείκτη διαπιστούμενης δωροδοκίας¹ της Διεθνούς Διαφάνειας (Transparency International) και την έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ που καταρτίζεται από την Επιτροπή², κατά την αξιολόγηση του βαθμού διαπιστούμενης έκθεσης του γενικού περιβάλλοντος λειτουργίας τους σε δυνητική διαφθορά και απάτη.

Το ενδεχόμενο εμφάνισης φαινομένων απάτης δεν μπορεί να αγνοείται και πρέπει να γίνεται αντιληπτό ως ένα σύνολο κινδύνων οι οποίοι πρέπει να αντιμετωπίζονται επαρκώς από κοινού με άλλους επιχειρηματικούς κινδύνους ή εν δυνάμει αρνητικά γεγονότα. Η αξιολόγηση των κινδύνων απάτης μπορεί, συνεπώς, να διενεργείται με την αξιοποίηση των υφιστάμενων αρχών και εργαλείων διαχείρισης του κινδύνου. Η αποτελεσματική εφαρμογή στιβαρών συστημάτων ελέγχου μπορεί να μειώσει τον κίνδυνο εμφάνισης ή μη εντοπισμού της απάτης, χωρίς ωστόσο να εξαλείφει την πιθανότητα εμφάνισής της. Ο γενικός στόχος πρέπει να είναι η αντιμετώπιση των βασικών κινδύνων απάτης με στοχοθετημένο τρόπο, λαμβανομένου υπόψη ότι – πέραν των βασικών απαιτήσεων – το συνολικό όφελος από τυχόν πρόσθετα μέτρα καταπολέμησης της απάτης πρέπει να υπερβαίνει το συνολικό κόστος τους (αρχή της αναλογικότητας), συνυπολογιζόμενου επίσης του μεγάλου κόστους που συνεπάγεται σε επίπεδο φήμης η εμφάνιση φαινομένων απάτης και διαφθοράς.

Για την αξιολόγηση του αντίκτυπου και της πιθανότητας εμφάνισης δυνητικών κινδύνων απάτης που θα μπορούσαν να πλήξουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, η Επιτροπή συνιστά στις διαχειριστικές αρχές να χρησιμοποιούν το επισυναπτόμενο στο **παράρτημα 1** εργαλείο αξιολόγησης του κινδύνου απάτης. Η αξιολόγηση πρέπει να διενεργείται από ομάδα αυτοαξιολόγησης η οποία συγκροτείται από τη διαχειριστική αρχή³. Ο κατάλογος των συνιστώμενων αλλά μη δεσμευτικών ελέγχων για τον μετριασμό του κινδύνου που μπορεί να εφαρμόσει η διαχειριστική αρχή για την αντιμετώπιση τυχόν εναπομενόντων κινδύνων παρατίθεται στο **παράρτημα 2**. Αυτά τα αναλογικά μέτρα θα μπορούσαν να συμβάλουν στον περαιτέρω μετριασμό τυχόν εναπομενόντων κινδύνων που εντοπίζονται κατά την αυτοαξιολόγηση, οι οποίοι δεν αντιμετωπίζονται ακόμη αποτελεσματικά από τους υφιστάμενους ελέγχους.

Επιπλέον, στο **παράρτημα 3** προτείνεται επίσης ένα μη υποχρεωτικό υπόδειγμα δήλωσης πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης, με αποδέκτη όσες διαχειριστικές αρχές επιθυμούν να καταθέσουν το πρόγραμμά τους για την καταπολέμηση της απάτης σε μια δήλωση πολιτικής, στην οποία θα γνωστοποιούν, εντός και εκτός της διαχειριστικής αρχής, την επίσημη θέση τους όσον αφορά την απάτη και τη διαφθορά.

Για να συμπληρωθεί η παρούσα καθοδήγηση, η Επιτροπή παρέχει επίσης κατευθύνσεις όσον αφορά την επαλήθευση, από την αρχή ελέγχου, των εργασιών

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, της 6ης Ιουνίου 2011 – Καταπολέμηση της δωροδοκίας στην ΕΕ [COM(2011)308 τελικό].

³ Στην περίπτωση της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, δεδομένου ότι οι διαχειριστικές αρχές είναι αρμόδιες για όλες τις λειτουργίες, κατά την αξιολόγηση του κινδύνου πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι κίνδυνοι απάτης για το σύνολο του προγράμματος και να επιδιώκεται η διασφάλιση της εφαρμογής αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης, σύμφωνα με τις ανάγκες.

που εκτέλεσε η διαχειριστική αρχή στο πλαίσιο της αξιολόγησης του κινδύνου απάτης και των αντίστοιχων μέτρων που έχει θεσπίσει για τον μετριασμό των κινδύνων απάτης. Οι κατάλογοι σημείων ελέγχου στο **παράρτημα 4** μπορεί να αποδειχθούν χρήσιμοι για τους ελέγχους συστημάτων που πρέπει να διενεργούν οι αρχές ελέγχου δυνάμει του άρθρου 127 του ΚΚΔ. Οι κατάλογοι αυτοί θα χρησιμοποιηθούν από την Επιτροπή για τους δικούς της σκοπούς αξιολόγησης του κινδύνου, ενώ μπορεί επίσης να αξιοποιηθούν στην έκθεση και τη γνώμη του ανεξάρτητου ελεγκτικού φορέα που είναι αρμόδιος για την αξιολόγηση του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου με σκοπό τον διορισμό των διαχειριστικών αρχών, όπως αναφέρεται στο άρθρο 124 παράγραφος 2 του ΚΚΔ.

1.2. Μια προνοητική, δομημένη και στοχοθετημένη προσέγγιση για τη διαχείριση του κινδύνου απάτης

Το συνημμένο πρακτικό εργαλείο αυτοαξιολόγησης του κινδύνου απάτης εστιάζεται στις κυριότερες καταστάσεις στο πλαίσιο των οποίων βασικές διαδικασίες κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων θα μπορούσε να είναι περισσότερο εκτεθειμένες στη χειραγώγηση από άτομα ή οργανισμούς με σκοπό την απάτη, συμπεριλαμβανομένου του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και στην αξιολόγηση της πιθανότητας εμφάνισης και του βαθμού σοβαρότητας αυτών των καταστάσεων και στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται επί του παρόντος από τις διαχειριστικές αρχές. Στοχοθετούνται τρεις επιλεγμένες βασικές διαδικασίες οι οποίες θεωρούνται περισσότερο εκτεθειμένες σε ειδικούς κινδύνους απάτης:

- επιλογή υποψηφίων·
- υλοποίηση και επαλήθευση των πράξεων·
- πιστοποίηση και πληρωμές.

Το τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης του κινδύνου απάτης είναι ο εντοπισμός των ειδικών εκείνων κινδύνων για τους οποίους διαπιστώνεται από την αυτοαξιολόγηση ότι δεν αναλαμβάνεται επαρκής δράση για τη μείωση σε αποδεκτά επίπεδα της πιθανότητας εμφάνισης ή του αντίκτυπου εν δυνάμει παράνομης δραστηριότητας. Η αξιολόγηση αυτή θα αποτελέσει στη συνέχεια τη βάση για την αντιμετώπιση των αδυναμιών με την επιλογή αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης από τον κατάλογο συνιστώμενων ελέγχων για τον μετριασμό του κινδύνου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το συμπέρασμα μπορεί να είναι ότι οι περισσότεροι εναπομένοντες κίνδυνοι έχουν αντιμετωπιστεί και ότι, ως εκ τούτου, δεν απαιτούνται ή απαιτούνται ελάχιστα πρόσθετα μέτρα καταπολέμησης της απάτης. Σε όλα τα σενάρια αξιολόγησης, οι διαχειριστικές αρχές καλούνται να υποστηρίξουν με επιχειρήματα τα συμπεράσματά τους.

2. ΟΡΙΣΜΟΙ

Η παρούσα αξιολόγηση του κινδύνου αφορά αποκλειστικά ειδικούς κινδύνους απάτης, και όχι παρατυπίες. **Ωστόσο, εμμέσως, η αποτελεσματική υλοποίηση της διαδικασίας μπορεί επίσης να έχει αντίκτυπο στην πρόληψη και στον εντοπισμό των παρατυπιών εν γένει, οι οποίες νοούνται ως ευρύτερη κατηγορία από την απάτη.**

Αυτό που διακρίνει την απάτη από την παρατυπία είναι το στοιχείο της πρόθεσης⁴.

2.1. Ορισμός της παρατυπίας

Για τους σκοπούς του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995⁵, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ο όρος «παρατυπία» αποτελεί ευρεία έννοια και καλύπτει τις παρατυπίες στις οποίες υποπίπτουν οι οικονομικοί φορείς τόσο εκ προθέσεως όσο και όχι εκ προθέσεως.

Στο άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2988/95 ως «παρατυπία» ορίζεται:

«κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη».

2.2. Ορισμός της απάτης στη Συνθήκη

Στη σύμβαση η οποία καταρτίζεται βάσει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁶, ως «απάτη», όσον αφορά τις δαπάνες, ορίζεται 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 πόρων που προέρχονται από τον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 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,

- την μη κατά προορισμό χρήση αυτών των πόρων, για σκοπούς άλλους από αυτούς για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικώς».

2.3. Ορισμός της διαφθοράς

Ένας ευρύς ορισμός της διαφθοράς που χρησιμοποιείται από την Επιτροπή είναι η κατάχρηση (δημόσιας) θέσης για προσωπικό όφελος. Ο χρηματισμός διευκολύνει πολλά άλλα είδη απάτης, όπως η έκδοση ψευδών τιμολογίων, η εμφάνιση ανύπαρκτων δαπανών ή η μη τήρηση των προδιαγραφών της σύμβασης. Η συνηθέστερη μορφή διαφθοράς είναι ο χρηματισμός ή αποκόμιση άλλων οφελών· ο παραλήπτης (παθητική δωροδοκία) αποδέχεται δωροδοκία από τον προσφέροντα (ενεργητική δωροδοκία) ως αντάλλαγμα για ευνοϊκή μεταχείριση.

⁴ Τα αίτια της δόλιας συμπεριφοράς αναλύονται στο ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με τους δείκτες απάτης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ – COCOF 09/0003/00 της 18.2.2009.

⁵ ΕΕ L 312 της 23.12.1995, σ. 1.

⁶ ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σ. 49.

3. ΑΥΤΟΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΑΠΑΤΗΣ

3.1. Το εργαλείο

Κύριος στόχος του εργαλείου αξιολόγησης του κινδύνου απάτης που παρατίθεται στο **παράρτημα 1** είναι να διευκολύνει τη διαχειριστική αρχή στη διενέργεια αυτοαξιολόγησης σχετικά με τον αντίκτυπο και την πιθανότητα εμφάνισης συγκεκριμένων σεναρίων απάτης. Οι ειδικοί κίνδυνοι απάτης που πρέπει να αξιολογούνται προσδιορίστηκαν με βάση τις γνώσεις που έχουν αποκομιστεί από προηγούμενες υποθέσεις απάτης οι οποίες σχετίζονταν με την πολιτική συνοχής, και σε συνδυασμό με τις κοινές και επανειλημμένως εμφανιζόμενες μορφές απάτης. Με άλλα λόγια, το εργαλείο είναι προσυμπληρωμένο με ένα σύνολο αναγνωρισμένων ειδικών κινδύνων. Τυχόν άλλοι γνωστοί κίνδυνοι για το/την εκάστοτε υπό αξιολόγηση πρόγραμμα/περιφέρεια πρέπει να προστεθούν από την ομάδα αυτοαξιολόγησης (βλ. ενότητα 3.2 κατωτέρω).

Στις οδηγίες του παραρτήματος 1 παρέχεται αναλυτική εξήγηση του τρόπου με τον οποίο πρέπει να συμπληρώνεται το εργαλείο αξιολόγησης του κινδύνου απάτης.

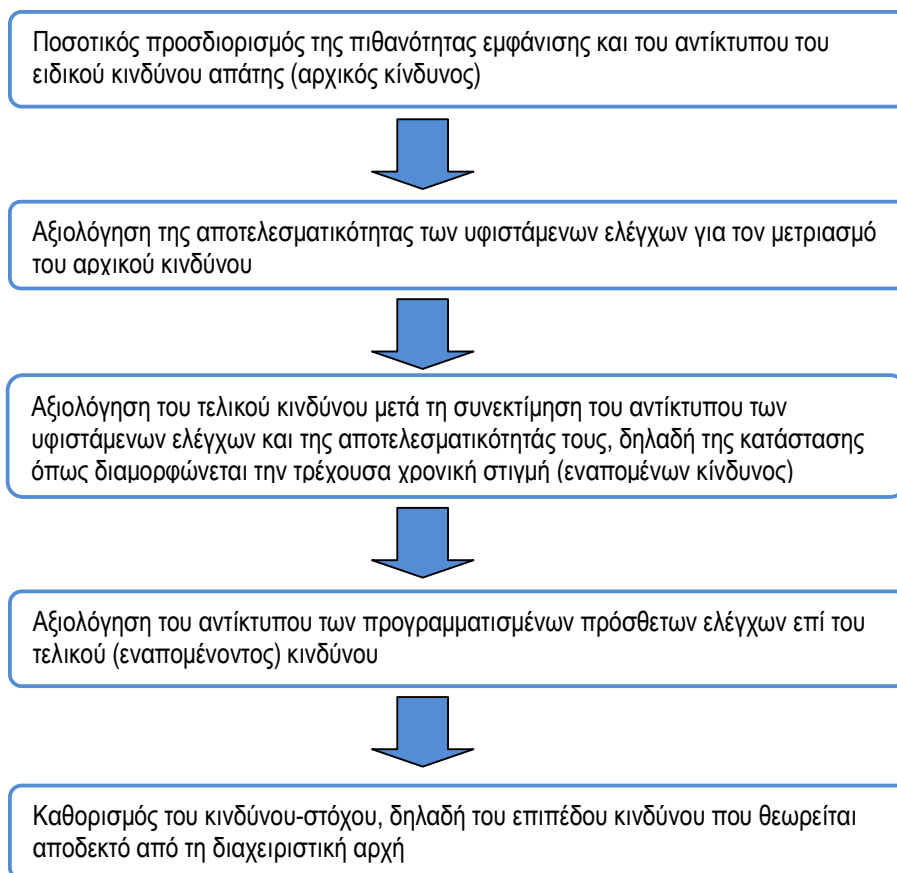
Το εργαλείο καλύπτει την πιθανότητα εμφάνισης και τον αντίκτυπο ειδικών και συχνότερα εμφανιζόμενων κινδύνων απάτης, οι οποίοι σχετίζονται ιδιαίτερα με τις ακόλουθες βασικές διαδικασίες:

- επιλογή υποψηφίων (φύλλο εργασίας 1 του λογιστικού φύλλου)·
- εκτέλεση των έργων από τους δικαιούχους, με έμφαση στις δημόσιες προμήθειες και στο κόστος εργασίας (φύλλο εργασίας 2)·
- πιστοποίηση των δαπανών από τη διαχειριστική αρχή και πληρωμές (φύλλο εργασίας 3).

Πριν από κάθε ενότητα υπάρχει μία πρώτη σελίδα στην οποία απαριθμούνται οι ειδικοί κίνδυνοι που αφορούν τη συγκεκριμένη ενότητα.

Επίσης, συνιστάται στη διαχειριστική αρχή να προβαίνει σε αξιολόγηση των συνολικών κινδύνων απάτης όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις που ενδεχομένως διαχειρίζεται απευθείας, π.χ. στο πλαίσιο της παροχής τεχνικής βοήθειας (φύλλο εργασίας 4). Σε περίπτωση που η διαχειριστική αρχή δεν διαχειρίζεται δημόσιες συμβάσεις για τις οποίες απαιτείται αξιολόγηση του κινδύνου απάτης, η ενότητα 4 δεν χρειάζεται να συμπληρωθεί.

Η μεθοδολογία για την εν λόγω αξιολόγηση του κινδύνου απάτης περιλαμβάνει **πέντε βασικά βήματα**:



Για καθένα από τους ειδικούς κινδύνους, ο γενικός στόχος είναι η αξιολόγηση του «αρχικού» κινδύνου εμφάνισης συγκεκριμένων σεναρίων απάτης και, στη συνέχεια, ο προσδιορισμός και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων που εφαρμόζονται ήδη για τον μετριασμό αυτών των κινδύνων απάτης είτε αποτρέποντας την εμφάνισή τους είτε διασφαλίζοντας τον εντοπισμό τους. Το αποτέλεσμα θα είναι ένας «τελικός» τρέχων κίνδυνος, ο οποίος πρέπει να οδηγήσει στην εκπόνηση εσωτερικού σχεδίου δράσης στην περίπτωση που ο εναπομένων κίνδυνος είναι σημαντικός ή κρίσιμος, με στόχο τη βελτίωση των ελέγχων και την περαιτέρω μείωση της έκθεσης του κράτους μέλους σε αρνητικές επιπτώσεις (δηλαδή στη θέσπιση πρόσθετων αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης, ανάλογα με τις ανάγκες – βλ. τον κατάλογο των συνιστώμενων ελέγχων για τον μετριασμό του κινδύνου⁷ στο **παράρτημα 2**).

3.2. Σύνθεση της ομάδας αυτοαξιολόγησης

Ανάλογα με το μέγεθος του προγράμματος και της διαχειριστικής αρχής, είναι πιθανόν οι διάφορες διαδικασίες υλοποίησης να εκτελούνται από διαφορετικά τμήματα εντός της διαχειριστικής αρχής. Συνιστάται να συμμετέχουν στην αξιολόγηση οι κατεξοχήν εμπλεκόμενοι, ώστε η διαδικασία να είναι κατά το δυνατόν έντιμη και ακριβής και να διεξάγεται με ομαλό και αποτελεσματικό τρόπο. Στην ομάδα αξιολόγησης μπορεί, επομένως, να συμμετέχει προσωπικό από διάφορα

⁷ Πρόκειται για **μη δεσμευτικές προτάσεις** για τη διενέργεια πρόσθετων ελέγχων με στόχο τον περαιτέρω μετριασμό του εναπομένου κινδύνου.

τμήματα της διαχειριστικής αρχής με διαφορετικές αρμοδιότητες, όπως την επιλογή των πράξεων, τη βάση εγγράφων και επιτόπια επαλήθευση και έγκριση των πληρωμών, καθώς και εκπρόσωποι της αρχής πιστοποίησης (ΑΠ) και των φορέων υλοποίησης. Οι διαχειριστικές αρχές δύνανται να εξετάσουν το ενδεχόμενο συμμετοχής της υπηρεσίας συντονισμού για την καταπολέμηση της απάτης («AFCOS») ή άλλων εξειδικευμένων φορέων, που θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στη διαδικασία αξιολόγησης ειδική εμπειρογνωμοσύνη στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης.

Αφού η αρχή ελέγχου θα ελέγχει την ολοκληρωμένη αξιολόγηση του κινδύνου, συνιστάται να μη διαδραματίζει άμεσο ρόλο στην απόφαση σχετικά με το επίπεδο της έκθεσης σε κίνδυνο, αλλά θα μπορούσε να συμμετέχει στη διαδικασία αξιολόγησης σε ρόλο συμβούλου ή παρατηρητή.

Για προφανείς λόγους, η αυτοαξιολόγηση δεν πρέπει να ανατίθεται εξωτερικά καθώς προϋποθέτει άρτια γνώση του εν λειτουργία συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και των δικαιούχων του προγράμματος.

3.3. Συχνότητα της αυτοαξιολόγησης

Πρώτον, η συμμόρφωση με τις απαιτήσεις για επαρκείς διαδικασίες με σκοπό την εφαρμογή αποτελεσματικών και αναλογικών διαδικασιών καταπολέμησης της απάτης αποτελεί μέρος των κριτηρίων διορισμού των διαχειριστικών αρχών.

Συνιστάται το εργαλείο να συμπληρώνεται στο σύνολό του σε ετήσια βάση, κατά γενικό κανόνα, ή ανά διετία. Ωστόσο, μπορεί να απαιτούνται πιο τακτικές επανεξετάσεις σχετικά με την πρόοδο σχεδίων δράσης για πρόσθετους ελέγχους που τίθενται σε εφαρμογή, τυχόν μεταβολές στο περιβάλλον των κινδύνων και τη διασφάλιση της σταθερής επάρκειας των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης (π.χ. μέσω συνεδριάσεων σε επίπεδο διαχειριστών). Όταν το επίπεδο των εντοπισθέντων κινδύνων είναι πολύ χαμηλό και στη διάρκεια του προηγούμενου έτους δεν αναφέρθηκαν περιπτώσεις απάτης, η διαχειριστική αρχή μπορεί να αποφασίσει η επανεξέταση της αυτοαξιολόγησης να διενεργείται ανά διετία. Ο εντοπισμός νέας περίπτωσης απάτης, ή σημαντικές μεταβολές στις διαδικασίες και/ή στο προσωπικό της διαχειριστικής αρχής, πρέπει να συνεπάγονται άμεση επανεξέταση των διαπιστούμενων αδυναμιών του συστήματος και των αντίστοιχων τμημάτων της αυτοαξιολόγησης.

4. ΚΑΘΟΔΗΓΗΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ

Ενώ η παρούσα ενότητα παρέχει γενική καθοδήγηση σχετικά με τις αρχές και τις μεθόδους που πρέπει να χρησιμοποιούνται από τη διαχειριστική αρχή για την καταπολέμηση της απάτης, στο **παράρτημα 2** ορίζονται, για κάθε ειδικό κίνδυνο που εντοπίζεται από την αξιολόγηση του κινδύνου απάτης, οι συνιστώμενοι μη δεσμευτικοί έλεγχοι για τον μετριασμό του κινδύνου οι οποίοι θα μπορούσαν να τεθούν σε εφαρμογή με στόχο τη μείωση των κινδύνων σε αποδεκτά επίπεδα.

Τα ελάχιστα πρότυπα που καθορίζονται στο παρόν κεφάλαιο και με τα οποία καλούνται να συμμορφωθούν οι διαχειριστικές αρχές αφορούν τον κύκλο καταπολέμησης της απάτης.

Για να αντιμετωπιστεί με επιτυχία το ζήτημα της απάτης, η Επιτροπή συνιστά στη διαχειριστική αρχή την ανάπτυξη μιας διαρθρωμένης προσέγγισης για την καταπολέμηση της απάτης. Ο κύκλος καταπολέμησης της απάτης περιλαμβάνει τέσσερα βασικά στοιχεία: πρόληψη, εντοπισμός, διόρθωση και δίωξη. Ο συνδυασμός ενδεδειγμένης αξιολόγησης του κινδύνου απάτης, επαρκών μέτρων πρόληψης και εντοπισμού, καθώς και συντονισμένων και έγκαιρων ερευνών από τους αρμόδιους φορείς θα μπορούσε να μειώσει σημαντικά τον κίνδυνο απάτης, αλλά και να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως αποτρεπτικός παράγοντας κατά της απάτης.

4.1. Πολιτική καταπολέμησης της απάτης

Πολλοί οργανισμοί χρησιμοποιούν μια πολιτική καταπολέμησης της απάτης προκειμένου να καταδείξουν την αποφασιστικότητά τους για την καταπολέμηση και αντιμετώπιση της απάτης. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας πολιτικής, η οποία πρέπει να είναι απλή και εστιασμένη, θα πρέπει να καλύπτονται τα εξής:

- στρατηγικές για την καλλιέργεια μιας νοοτροπίας που να αποθαρρύνει την απάτη·
- κατανομή των αρμοδιοτήτων για την αντιμετώπιση της απάτης·
- μηχανισμοί αναφοράς για περιπτώσεις όπου υπάρχουν υπόνοιες απάτης·
- συνεργασία μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων.

Η πολιτική αυτή πρέπει να προβάλλεται εντός του οργανισμού (να διανέμεται σε όλους τους νέους υπαλλήλους, και μέσω του τοπικού δικτύου) και το προσωπικό πρέπει να γνωρίζει σαφώς ότι εφαρμόζεται ενεργά, μέσω διαύλων όπως οι τακτικές επικαιροποιήσεις για θέματα που άπτονται της απάτης και η γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων ερευνών σε υποθέσεις απάτης. Συμβουλευθείτε το προτεινόμενο υπόδειγμα για μια πολιτική καταπολέμησης της απάτης στο **παράρτημα 3**, το οποίο παρέχει ένα μη υποχρεωτικό υπόδειγμα δήλωσης πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης με αποδέκτη όσες διαχειριστικές αρχές επιθυμούν, πέραν των άμεσων κανονιστικών απαιτήσεων, να τυποποιήσουν και να γνωστοποιήσουν, εντός και εκτός της διαχειριστικής αρχής, την επίσημη θέση τους όσον αφορά την απάτη και τη διαφθορά.

4.2. Πρόληψη

Εάν η διαχειριστική αρχή επιδεικνύει σαφή προσήλωση στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς, εάν επιδιώκει την ευαισθητοποίηση σχετικά με τους προληπτικούς ελέγχους και τους ελέγχους εντοπισμού που εφαρμόζει και εάν είναι αποφασισμένη να διαβιβάζει υποθέσεις στις αρμόδιες αρχές για διερεύνηση και επιβολή κυρώσεων, τότε στέλνει σαφές μήνυμα προς τους εν δυνάμει δράστες και θα μπορούσε να μεταβάλει συμπεριφορές και στάσεις όσον αφορά την απάτη.

Δεδομένων των δυσκολιών που ενέχει η απόδειξη της δόλιας συμπεριφοράς και η αποκατάσταση του πλήγματος σε επίπεδο φήμης, είναι γενικά προτιμότερη η πρόληψη της απάτης παρά η αντιμετώπισή της αφού συμβεί. Οι τεχνικές πρόληψης περιστρέφονται συνήθως γύρω από τον περιορισμό των ευκαιριών απάτης μέσω της εφαρμογής ενός στιβαρού συστήματος εσωτερικού ελέγχου, σε συνδυασμό με μια προνοητική, δομημένη και στοχοθετημένη αξιολόγηση του κινδύνου απάτης· ωστόσο, ευρείες δραστηριότητες κατάρτισης και ευαισθητοποίησης και η καλλιέργεια μιας «**δεοντολογικής**» **νοοτροπίας** μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για την καταπολέμηση κάθε δυνητικής «εκλογίκευσης» της δόλιας συμπεριφοράς.

Η ισχυρότερη προληπτική γραμμή άμυνας κατά της απάτης είναι η λειτουργία ενός στιβαρού συστήματος εσωτερικού ελέγχου το οποίο πρέπει να σχεδιάζεται και να λειτουργεί ως αναλογική απάντηση στους κινδύνους που εντοπίζονται κατά τη διάρκεια μιας διαδικασίας αξιολόγησης του κινδύνου. Ωστόσο, ένας οργανισμός θα πρέπει επίσης να επιδιώκει την ανάπτυξη επαρκών δομών και κατάλληλης νοοτροπίας για την αποθάρρυνση της εν δυνάμει δόλιας συμπεριφοράς.



4.2.1. Δεοντολογική νοοτροπία

Η καλλιέργεια μιας νοοτροπίας που αποθαρρύνει την απάτη είναι καίρια τόσο για την αποτροπή των εν δυνάμει δραστών όσο και για τη μεγιστοποίηση της δέσμευσης του προσωπικού στην καταπολέμηση της απάτης εντός της διαχειριστικής αρχής. Αυτή η νοοτροπία μπορεί να καλλιεργηθεί με έναν συνδυασμό ειδικών δομών και πολιτικών για την καταπολέμηση της απάτης, όπως φαίνεται στον δεύτερο κύκλο του ανωτέρω διαγράμματος και αναπτύσσεται διεξοδικότερα στη συνέχεια, αλλά και με τη λειτουργία γενικότερων μηχανισμών και συμπεριφορών:

- **δήλωση αποστολής** – σαφής έκφραση, ορατή σε όλους τους εσωτερικούς και εξωτερικούς παρατηρητές, ότι η διαχειριστική αρχή προσβλέπει στα υψηλότερα δεοντολογικά πρότυπα·
- **καθοδήγηση από την κορυφή** – προφορική και/ή γραπτή ανακοίνωση από τα ανώτατα κλιμάκια της διαχειριστικής αρχής ότι το προσωπικό και οι δικαιούχοι οφείλουν να συμμορφώνονται με τα υψηλότερα πρότυπα δεοντολογικής συμπεριφοράς (για τους τελευταίους αυτό μπορεί να γίνεται μέσω των επιστολών επιχορήγησης και των συμβάσεων)·

- **κώδικας δεοντολογίας** – σαφής κώδικας δεοντολογίας προς τον οποίο οφείλει να συμμορφώνεται καθημερινά το σύνολο του προσωπικού, και ο οποίος καλύπτει θέματα όπως:
 - συγκρούσεις συμφερόντων – εξήγηση και απαιτήσεις και διαδικασίες για τη δήλωσή τους·
 - πολιτική όσον αφορά τα δώρα και τη φιλοξενία – εξήγηση και ευθύνες συμμόρφωσης του προσωπικού·
 - εμπιστευτικές πληροφορίες – εξήγηση και ευθύνες του προσωπικού·
 - απαιτήσεις για την αναφορά περιπτώσεων όπου υπάρχουν υπόνοιες απάτης.

Με δυο λόγια, το προσωπικό πρέπει να συμμορφώνεται με αρχές όπως η ακεραιότητα, η αντικειμενικότητα, η λογοδοσία και η εντιμότητα.

4.2.2. Κατανομή των αρμοδιοτήτων

Στο εσωτερικό της διαχειριστικής αρχής πρέπει να υπάρχει σαφής κατανομή των αρμοδιοτήτων για τη δημιουργία συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου που συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις της ΕΕ και για την επαλήθευση της αποτελεσματικής λειτουργίας των συστημάτων αυτών όσον αφορά την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διόρθωση περιπτώσεων απάτης. Σκοπός είναι να διασφαλιστεί ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι κατανοούν πλήρως τις αρμοδιότητες και τις υποχρεώσεις τους και να καταστεί σαφές, εντός και εκτός της διαχειριστικής αρχής, σε όλους τους δικαιούχους, ότι ο οργανισμός ακολουθεί μια συντονισμένη προσέγγιση όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης.

4.2.3. Κατάρτιση και ευαισθητοποίηση

Η τυπική κατάρτιση και η ευαισθητοποίηση μπορούν να ενταχθούν στη συνολική στρατηγική διαχείρισης κινδύνου του οργανισμού, εφόσον χρειάζεται. Το σύνολο του προσωπικού θα μπορούσε να εκπαιδευτεί τόσο σε θεωρητικά όσο και σε πρακτικά θέματα, προκειμένου, αφενός, να προβληθεί η νοοτροπία αποθάρρυνσης της απάτης που καλλιεργεί η διαχειριστική αρχή και, αφετέρου, να παρασχεθεί στο προσωπικό συνδρομή για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση περιπτώσεων όπου υπάρχουν υπόνοιες απάτης. Η κατάρτιση θα μπορούσε να καλύπτει τις λεπτομέρειες της τυχόν πολιτικής για την καταπολέμηση της απάτης, τους ειδικούς ρόλους και τις αρμοδιότητες, καθώς και τους μηχανισμούς αναφοράς.

Η ευαισθητοποίηση μπορεί επίσης να επιτευχθεί μέσω λιγότερο επίσημων διαύλων, π.χ. μέσω ενημερωτικών δελτίων, αφισών, σελίδων του ενδοδικτύου ή μέσω της ένταξης της ως τακτικού θέματος στην ημερήσια διάταξη ομαδικών συσκέψεων.

4.2.4. Συστήματα εσωτερικού ελέγχου

Η ισχυρότερη γραμμή άμυνας κατά της δυνητικής απάτης είναι ένα άρτια σχεδιασμένο και λειτουργικό σύστημα εσωτερικού ελέγχου, στο πλαίσιο του οποίου οι έλεγχοι εστιάζονται στον αποτελεσματικό μετριασμό των εντοπιζόμενων κινδύνων.

Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις πρέπει να είναι εξονυχιστικές και οι σχετικοί επιτόπιοι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται βάσει των κινδύνων και με επαρκή κάλυψη. **Η πιθανότητα εντοπισμού δυνητικών περιπτώσεων απάτης αυξάνεται όταν οι διαχειριστικές επαληθεύσεις γίνονται περισσότερο εξονυχιστικές.** Το προσωπικό που είναι αρμόδιο για τις διαχειριστικές επαληθεύσεις που διενεργούνται βάσει εγγράφων ή επιτόπου πρέπει να έχει υπόψη την καθοδήγηση της Επιτροπής και κάθε εθνική καθοδήγηση σχετικά με τους δείκτες απάτης (βλ. κατωτέρω).

4.2.5. *Αναλύσεις δεδομένων και εργαλείο ARACHNE*

Οι όλο και πιο προηγμένες τεχνικές συλλογής, αποθήκευσης και ανάλυσης δεδομένων προσφέρουν νέες δυνατότητες όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης. Στο πλαίσιο αυτό και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των περιορισμών της αντίστοιχης νομοθεσίας του κάθε κράτους μέλους, οι αναλύσεις δεδομένων μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε αυτό το στάδιο με σκοπό τον εμπλουτισμό, σε σημαντικό βαθμό, της διαδικασίας αξιολόγησης του κινδύνου, τη διασταύρωση δεδομένων με άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς (π.χ. φορολογικές αρχές, κυβερνητικές υπηρεσίες, αρχές πιστωτικού ελέγχου) και τον εντοπισμό δυνητικών καταστάσεων υψηλού κινδύνου ακόμη και πριν από τη χορήγηση της χρηματοδότησης.

Στο πλαίσιο των προσπαθειών για την καταπολέμηση της απάτης (και των παρατυπιών), η Επιτροπή προσφέρει στις διαχειριστικές αρχές ένα ειδικό εργαλείο εξόρυξης δεδομένων που ονομάζεται ARACHNE, για τον εντοπισμό των σχεδίων που ενδέχεται να είναι ευάλωτα σε κινδύνους απάτης, σύγκρουσης συμφερόντων και παρατυπιών. Το ARACHNE είναι ένα εργαλείο βαθμολόγησης του κινδύνου, το οποίο μπορεί να αυξήσει την αποτελεσματικότητα της επιλογής των σχεδίων, των διαχειριστικών επαληθεύσεων και του ελέγχου, και να ενισχύσει περαιτέρω την αναγνώριση, την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης. Αναπτύχθηκε από την Επιτροπή και προσφέρεται ιδιαίτερα για τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των κινδύνων απάτης στα Ταμεία, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, του τομέα των δημόσιων συμβάσεων, ο οποίος είναι ιδιαίτερα επιρρεπής στην απάτη και σε παρατυπίες, όπως η υποβολή προσφορών με αθέμιτη σύμπραξη.

Στις 17 Μαΐου 2013 η Επιτροπή υπέβαλε μέσω του Γραφείου Προστασίας Δεδομένων την απαιτούμενη κοινοποίηση για προκαταρκτικό έλεγχο σχετικά με την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στον Ευρωπαϊκό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων ο οποίος, ύστερα από διεξοδικό έλεγχο της σχετικής νομικής βάσης, εξέδωσε στις 17 Φεβρουαρίου 2014 θετική γνώμη σχετικά με τη συμμόρφωση του ARACHNE με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001⁸. Στη γνώμη αυτή διατυπώνονταν ορισμένοι προβληματισμοί σχετικά με την επεξεργασία ειδικών κατηγοριών δεδομένων προκειμένου να διασφαλίζεται η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα και η ποιότητά τους. Άλλες συστάσεις αφορούσαν τον βρόχο ανάδρασης για τη διασφάλιση της ακρίβειας των δεδομένων, μέτρα για τη διασφάλιση υψηλής ποιότητας δεδομένων, την κατά περίπτωση ανάλυση διαβιβάσεων δεδομένων

⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών.

στην OLAF και στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, τη διαγραφή δεδομένων μετά την παρέλευση εύλογου χρονικού διαστήματος και την ενημέρωση των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα. Όλοι οι ανωτέρω προβληματισμοί και συστάσεις αναλύονται διεξοδικά εν όψει της εφαρμογής τους από την Επιτροπή.

Η σωστή χρήση του ARACHNE θα θεωρείται από την Επιτροπή ως ορθή πρακτική για τον εντοπισμό των κόκκινων σημαιών και τη στοχοθέτηση μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης, και θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την αξιολόγηση της επάρκειας των υφιστάμενων ελέγχων πρόληψης και εντοπισμού. Το εργαλείο θα καταστεί διαθέσιμο σταδιακά εντός του 2014 σε όλα τα κράτη μέλη που θα αποφασίσουν εθελοντικά να το εφαρμόσουν προσβλέποντας στην περαιτέρω βελτίωση των ελέγχων διαχείρισης του κινδύνου απάτης που διενεργούν. Σε αντιδιαστολή με μια προσέγγιση ενιαίας αντιμετώπισης, αυτή η απόφαση μπορεί κάλλιστα να ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών ή και μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων/περιφερειών στο ίδιο κράτος μέλος, καθώς, με βάση τα αριθμητικά στοιχεία που παρατίθενται στην πιο πρόσφατη έκθεση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ⁹, η πραγματική κατάσταση όσον αφορά τον εντοπισμό της απάτης και την υποβολή σχετικών αναφορών στην Επιτροπή διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

4.3. Εντοπισμός και υποβολή αναφορών

Οι τεχνικές πρόληψης δεν είναι δυνατόν να προσφέρουν απόλυτη προστασία από την απάτη και, συνεπώς, οι διαχειριστικές αρχές χρειάζονται συστήματα για την έγκαιρη ανίχνευση της παράνομης συμπεριφοράς. Στις τεχνικές αυτές συγκαταλέγονται διαδικασίες ανάλυσης για την ανάδειξη ανωμαλιών (π.χ. εργαλεία εξόρυξης δεδομένων, όπως το εργαλείο ARACHNE), στιβαροί μηχανισμοί αναφοράς και συνεχείς αξιολογήσεις κινδύνου.

Η ακλόνητη δεοντολογική νοοτροπία και ένα αποτελεσματικό σύστημα εσωτερικού ελέγχου δεν μπορούν να παράσχουν απόλυτη προστασία από τους δράστες απάτης. Μια στρατηγική καταπολέμησης της απάτης πρέπει, επομένως, να λαμβάνει υπόψη ότι μπορεί, παρά ταύτα, να υπάρξουν περιπτώσεις απάτης, για τις οποίες πρέπει να σχεδιαστεί και να τεθεί σε εφαρμογή σειρά μέτρων.

4.3.1. Καλλιέργεια της κατάλληλης νοοτροπίας

Η διαχειριστική αρχή μπορεί να αντιμετωπίσει τους κινδύνους απάτης με εξειδικευμένες και εστιασμένες τεχνικές εντοπισμού, ορίζοντας συγκεκριμένα άτομα τα οποία θα φέρουν την ευθύνη για την εφαρμογή τους. Πέραν αυτού, όλοι όσοι εμπλέκονται στην υλοποίηση ενός κύκλου διαρθρωτικής χρηματοδότησης μπορούν να συμβάλλουν στον εντοπισμό πιθανής απάτης και να προβαίνουν σε σχετικές ενέργειες. Αυτό προϋποθέτει την καλλιέργεια της κατάλληλης νοοτροπίας. Πρέπει να ενθαρρύνεται μια υγιής δόση σκεπτικισμού, σε συνδυασμό με τη διαρκή ενημέρωση σχετικά με το ποιες μπορεί να είναι οι προειδοποιητικές ενδείξεις για πιθανή απάτη.

⁹ Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Καταπολέμηση της απάτης, Ετήσια έκθεση 2012, COM(2013) 548 final, της 24.7.2013.

4.3.2. Δείκτες απάτης (κόκκινες σημαίες)

Οι δείκτες απάτης αποτελούν τις πλέον συγκεκριμένες ενδείξεις ή «κόκκινες σημαίες» για ύπαρξη παράνομης δραστηριότητας, οπότε και απαιτείται άμεση αντίδραση προκειμένου να διαπιστωθεί αν είναι απαραίτητη η ανάληψη περαιτέρω δράσης.

Οι δείκτες μπορούν επίσης να αφορούν συγκεκριμένα δραστηριότητες που υλοποιούνται συχνά στο πλαίσιο των προγραμμάτων διαρθρωτικής χρηματοδότησης, όπως οι προμήθειες και το κόστος εργασίας. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή έχει θέσει στη διάθεση των κρατών μελών τις ακόλουθες πληροφορίες:

- *COCOF 09/0003/00 της 18.2.2009 – Ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με τους δείκτες απάτης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ*
- *OLAF – Σύνοψη ανωνυμοποιημένων υποθέσεων – Διαρθρωτικές δράσεις*
- *Πρακτικός οδηγός της OLAF για τον εντοπισμό συγκρούσεων συμφερόντων*
- *Πρακτικός οδηγός της OLAF για τον εντοπισμό πλαστών εγγράφων*

Οι εκδόσεις αυτές πρέπει να μελετηθούν διεξοδικά και το περιεχόμενό τους πρέπει να γίνει ευρέως γνωστό στο σύνολο του προσωπικού που κατέχει θέσεις από τις οποίες θα μπορούσε να εντοπίσει τέτοιου είδους συμπεριφορές. Ειδικότερα, οι εν λόγω δείκτες πρέπει να εμποδωθούν από όλους όσους εργάζονται σε θέσεις που περιλαμβάνουν τον έλεγχο των δραστηριοτήτων των δικαιούχων, όπως οι αρμόδιοι για τις διαχειριστικές επαληθεύσεις που διενεργούνται βάσει εγγράφων ή επιτόπου, ή άλλων επισκέψεων παρακολούθησης.

4.3.3. Μηχανισμοί αναφοράς

Η καθιέρωση και προώθηση σαφών μηχανισμών αναφοράς αποτελεί καίριο στοιχείο πρόληψης, καθώς και εντοπισμού. Τέτοιου είδους μηχανισμοί πρέπει να διευκολύνουν την αναφορά υπονοιών απάτης αλλά και αδυναμιών του ελέγχου οι οποίες ενδέχεται να καθιστούν τη διαχειριστική αρχή περισσότερο ευάλωτη στην απάτη. Οι διαχειριστικές αρχές πρέπει να διαθέτουν σαφείς μηχανισμούς αναφοράς που να διασφαλίζουν **τον επαρκή συντονισμό όσον αφορά τα θέματα καταπολέμησης της απάτης με την αρχή ελέγχου και τις αρμόδιες ερευνητικές αρχές του κράτους μέλους**, συμπεριλαμβανομένων των αρχών καταπολέμησης της διαφθοράς.

Η υποβολή αναφορών στην Επιτροπή σχετικά με τα αποτελέσματα της εφαρμογής μέτρων καταπολέμησης της απάτης καθώς και σχετικά με τυχόν περιπτώσεις όπου υπάρχουν υπόνοιες απάτης θα αποτελεί μέρος της ετήσιας σύνοψης και της διαχειριστικής γνώμης της διαχειριστικής αρχής. Η ετήσια έκθεση ελέγχου της αρχής ελέγχου θα περιλαμβάνει επίσης ενότητα σχετικά με τις υπόνοιες απάτης που εντοπίστηκαν στη διάρκεια του έτους.

Η επικοινωνία με το προσωπικό και η εκπαίδευσή του σχετικά με αυτούς τους μηχανισμούς υποβολής αναφορών πρέπει να εξασφαλίζει ότι οι υπάλληλοι:

- κατανοούν σε ποιον πρέπει να αναφέρουν τυχόν υπόνοιες δόλιας συμπεριφοράς ή αδυναμίες του ελέγχου·

- είναι βέβαιοι ότι οι υπόνοιες αυτές θα έχουν ως αποτέλεσμα την παρέμβαση της διοίκησης·
- είναι βέβαιοι ότι μπορούν να υποβάλλουν εμπιστευτικές αναφορές και ότι ο οργανισμός δεν επιτρέπει αντίποινα κατά μελών του προσωπικού τα οποία αναφέρουν υπόνοιες απάτης.

Οι υπόνοιες απάτης πρέπει να αναφέρονται στην OLAF από την αρχή που ορίζει το εκάστοτε κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 122 του ΚΚΔ. Επιπλέον, οι δικαιούχοι πρέπει να γνωρίζουν τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να έρχονται σε επαφή με την OLAF για οποιαδήποτε πληροφορία μπορεί να διαθέτουν¹⁰.

4.4. Έρευνα, διόρθωση και δίωξη

Μόλις διαπιστωθεί και αναφερθεί, κατά τα προβλεπόμενα, υπόνοια απάτης, η διαχειριστική αρχή πρέπει να διαβιβάσει την υπόθεση στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους προς διερεύνηση και επιβολή κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, των αρχών κατά της διαφθοράς, και να ενημερώσει σχετικά την OLAF.

Η διαχειριστική αρχή πρέπει επίσης να προβεί σε ενδελεχή και κριτική επανεξέταση τυχόν σχετικών συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που ενδέχεται να την έχουν εκθέσει στην εν δυνάμει ή αποδεδειγμένη απάτη.

Όταν μια περίπτωση υπόνοιας απάτης εντοπιστεί και αναφερθεί σύμφωνα με τις εσωτερικές απαιτήσεις και τις απαιτήσεις της ΕΕ, προκειμένου ο αρμόδιος φορέας να εκτιμήσει κατά πόσον πρέπει να διεξαχθεί σχετική έρευνα, πρέπει να ακολουθήσουν ανάκτηση και ποινική δίωξη, κατά περίπτωση.

4.4.1. Ανάκτηση και ποινική δίωξη

Οι διαχειριστικές αρχές και οι αρχές πιστοποίησης είναι υπεύθυνες για την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών από δικαιούχους και πρέπει, κατά συνέπεια, να εφαρμόζουν αξιόπιστες διαδικασίες ώστε να μπορούν να προβαίνουν στην ανάκτηση κονδυλίων της ΕΕ που δαπανήθηκαν δολίως. Οι διαδικασίες αυτές πρέπει επίσης να είναι σαφείς όσον αφορά τις υποθέσεις για τις οποίες θα ασκηθούν αστικές ή ποινικές δίωξεις. **Η επιβολή τέτοιων κυρώσεων, σε συνδυασμό με τη δημοσιοποίησή τους, αποτελεί βασικό αποτρεπτικό παράγοντα για τους εν δυνάμει δράστες και, συνεπώς, η διαχειριστική αρχή πρέπει να επιδιώκει ενεργά την επίτευξη τέτοιου είδους αποτελεσμάτων.**

4.4.2. Συνέχεια που πρέπει να δίνεται

Μετά την ολοκλήρωση μιας έρευνας για υπόθεση απάτης από τις αρμόδιες αρχές, ή την παραπομπή της στις συναφείς αρχές για άσκηση δίωξης, πρέπει να διενεργείται επανεξέταση των διαδικασιών ή των ελέγχων που σχετίζονται

¹⁰ Το έγγραφο COCOF 09/0003/00 της 18.2.2009 – Ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με τους δείκτες απάτης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ· περιέχει επίσης πληροφορίες σχετικά με τις διαδικασίες υποβολής αναφορών.

με την εν δυνάμει ή διαπραχθείσα απάτη. Η επανεξέταση αυτή πρέπει να χαρακτηρίζεται από αντικειμενικότητα και διάθεση αυτοκριτικής και να καταλήγει σε σαφή συμπεράσματα σχετικά με τις διαπιστούμενες αδυναμίες και τα διδάγματα που αντλούνται, με σαφώς καθορισμένες δράσεις, υπευθύνους και προθεσμίες. Πρέπει επίσης να συμπεριλαμβάνεται στην επόμενη επανεξέταση της αυτοαξιολόγησης, σύμφωνα με την ενότητα 3.3 ανωτέρω.

Πρέπει να διασφαλίζεται η πλήρης συνεργασία με τις ερευνητικές αρχές, τις αρχές επιβολής του νόμου ή τις δικαστικές αρχές, κυρίως με την ασφαλή φύλαξη αρχείων που αφορούν υποθέσεις απάτης και τη διασφάλιση της ορθής διαδικασίας παράδοσης-παραλαβής σε περίπτωση μετακίνησης προσωπικού.

5. ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΑΠΑΤΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ

5.1. Κατάλογος σημείων ελέγχου για τις αρχές ελέγχου

Ένας προτεινόμενος κατάλογος σημείων ελέγχου προς αξιοποίηση από την αρχή ελέγχου κατά τον έλεγχο της συμμόρφωσης της διαχειριστικής αρχής (και των ενδιαμέσων φορέων της) με το άρθρο 125 παράγραφος 4 στοιχείο γ) του ΚΚΔ περιλαμβάνεται στο **παράρτημα 4**. Μπορεί να αποτελεί μέρος των καταλόγων σημείων ελέγχου που χρησιμοποιούνται από την αρχή ελέγχου για τους ελέγχους συστημάτων που διενεργεί η ίδια.

Ο κατάλογος σημείων ελέγχου μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί από τον ανεξάρτητο φορέα που είναι επιφορτισμένος με την αξιολόγηση του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου για τον σκοπό του διορισμού των διαχειριστικών αρχών σύμφωνα με το άρθρο 124 παράγραφος 2 του ΚΚΔ.

5.2. Συχνότητα της επαλήθευσης που διενεργείται από την αρχή ελέγχου

Σε σύνδεση με τους ελέγχους που αφορούν τη λειτουργία των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, η αρχή ελέγχου πρέπει να διενεργεί επαληθεύσεις της αποτελεσματικής εφαρμογής των μέτρων καταπολέμησης της απάτης από τη διαχειριστική αρχή το συντομότερο δυνατό από την έναρξη της προγραμματικής περιόδου¹¹. Ανάλογα με τα αποτελέσματα αυτών των ελέγχων και το περιβάλλον των εντοπισθέντων κινδύνων απάτης, είναι δυνατή η διενέργεια ελέγχων παρακολούθησης όσο το δυνατόν συχνότερα. Σε ορισμένες περιπτώσεις αυτό μπορεί να συνεπάγεται ετήσιους ελέγχους παρακολούθησης, ανάλογα με τη σοβαρότητα των υπονοιών απάτης για κάθε πρόγραμμα. Εν προκειμένω συνιστάται, για ακόμη μία φορά, στοχοθετημένη και αναλογική (βάσει των κινδύνων) προσέγγιση. Τα συμπεράσματα πρέπει να περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση ελέγχου της αρχής ελέγχου.

¹¹ Όσον αφορά την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, στις περιπτώσεις όπου αυτό δεν είναι εφικτό για μια μεμονωμένη αρχή ελέγχου, η εν λόγω αρχή πρέπει να λαμβάνει τη συνδρομή ομάδας ελεγκτών.

Η αρχή ελέγχου πρέπει επίσης να επανεξετάζει συστηματικά την εφαρμογή αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης στο επίπεδο των ενδιάμεσων φορέων, στο πλαίσιο των ελέγχων συστημάτων που διενεργεί.