



# Η ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ - ΕΣΠΑ

- Απρίλιος 2014 -

## Η ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

### Εισαγωγή

Το παρόν έγγραφο αποτελεί την Εθνική Στρατηγική κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, το οποίο υποβάλλεται προς έγκριση στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

Υπεύθυνη για την εκπόνηση και εφαρμογή της Στρατηγικής αυτής είναι η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ (ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

Η καταπολέμηση της απάτης στα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής αποτελεί μία από τις προτεραιότητες της ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ, αφενός διότι η Γενική Γραμματεία αξιολογεί το ζήτημα αυτό ως καίριας σημασίας για τη διασφάλιση των στόχων του ΕΣΠΑ και τη χρηστή διαχείριση και μέγιστη αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων, αφετέρου διότι το θέμα έχει συμπεριληφθεί τόσο στις υποχρεώσεις του Προγράμματος Στήριξης όσο και στις διατάξεις των Κανονισμών για τη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014-2020.

Η Εθνική Στρατηγική κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις θέτει συγκεκριμένους στόχους και εξειδικεύεται με Σχέδιο Δράσης. Η ισχύς της Στρατηγικής έχει χρονικό ορίζοντα δύο έτη. Το δε Σχέδιο Δράσης θα επικαιροποιείται αρχικά σε ετήσια βάση.

Κατά το σχεδιασμό και τη διαμόρφωση της Στρατηγικής έχουν ληφθεί υπόψη:

- η Κοινή Στρατηγική Πρόληψης της Απάτης (Joint Fraud Prevention Strategy) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις Διαρθρωτικές Δράσεις
- οι κατευθυντήριες γραμμές που έχει εκδώσει η Επιτροπή με στόχο την υποστήριξη των Αρχών/φορέων στην εφαρμογή της νέας απαίτησης του Γενικού Κανονισμού για το θέμα της απάτης
- οι μηχανισμοί και δράσεις που έχουν ήδη αναληφθεί για τα θέματα της απάτης στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013
- τα σημεία που έχουν διαπιστωθεί και πρέπει να αντιμετωπιστούν ή/ και βελτιωθούν προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της Στρατηγικής στις Διαρθρωτικές Δράσεις
- η συνεισφορά αρμόδιων εθνικών αρχών, και συγκεκριμένα, του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) και της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ), οι οποίοι παρείχαν τεχνογνωσία, σχετικά κείμενα/ στοιχεία και προτάσεις δράσεων
- το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς
- οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)
- η συνδρομή ειδικών εμπειρογνομόνων της Task Force Greece.

Οι ενότητες στις οποίες διαρθρώνεται το κείμενο της Στρατηγικής, είναι οι εξής:

1. Γενικό πλαίσιο
  - 1.1 Πλαίσιο απαιτήσεων
  - 1.2 Μηχανισμοί και δράσεις για την καταπολέμηση της απάτης στην ΠΠ 2007-2013
  - 1.3 Σημεία/θέματα προς βελτίωση
2. Αξιολόγηση κινδύνων απάτης
3. Μέσα και πόροι
4. Σκοπός και Στόχοι της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις. Ανάλυση του Συστήματος Διαχείρισης Απάτης στο οποίο βασίζεται.

## 1. Γενικό πλαίσιο

### 1.1 Πλαίσιο απαιτήσεων

Η Στρατηγική κατά της Απάτης αναδεικνύεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως βασικός πυλώνας διασφάλισης των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Γενικός στόχος της στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι η βελτίωση της πρόληψης, της ανίχνευσης και των όρων διεξαγωγής των ερευνών για υποθέσεις απάτης, καθώς και η εξασφάλιση επαρκούς επανόρθωσης και αποτροπής χάρη σε αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις, και η εφαρμογή δίκαιων διαδικασιών, ιδίως με την καθιέρωση στρατηγικών κατά της απάτης σε επίπεδο Υπηρεσιών της Επιτροπής και Κρατών-Μελών, οι οποίες να σέβονται και να αποσαφηνίζουν τις διαφορετικές ευθύνες των διαφόρων εμπλεκομένων.

Το άρθρο 325 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καλεί την Επιτροπή και τα Κράτη-Μέλη να καταπολεμούν την απάτη και οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Επιπλέον, η πρόληψη και αντιμετώπιση της απάτης τίθεται σαφώς στο νέο Γενικό Κανονισμό για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 [Καν. (ΕΕ) 1303/2013 της 17 Δεκεμβρίου 2013]. Στο άρθρο 72 στοιχείο (η), περιλαμβάνεται διάταξη για την πρόληψη, ανίχνευση και διόρθωση παρατυπιών, συμπεριλαμβανομένης της απάτης, στα Συστήματα Διαχείρισης και Ελέγχου. Στο άρθρο 125, στοιχείο 4 (γ), τίθεται η υποχρέωση των Διαχειριστικών Αρχών να θέσουν σε εφαρμογή αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης, λαμβάνοντας υπόψη τους εντοπισθέντες κινδύνους.

Παράλληλα, στο πλαίσιο του Προγράμματος Στήριξης για την Ελλάδα και ειδικότερα στο κεφάλαιο 7 «Αύξηση του αντίκτυπου των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής» έχει τεθεί συγκεκριμένος στόχος για την εφαρμογή μιας στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης στον τομέα των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.

Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ (ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας αποτελεί κομβικό σημείο για τις Διαρθρωτικές Δράσεις. Στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων:

- ✓ η διασφάλιση των στόχων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και του Ταμείου Συνοχής
- ✓ η παρακολούθηση της χρηστής διαχείρισης και μέγιστης αξιοποίησης των κοινοτικών πόρων
- ✓ ο έλεγχος της τήρησης των δεσμεύσεων απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση
- ✓ η παρακολούθηση και εξασφάλιση της τήρησης των αρχών της νομιμότητας και κανονικότητας καθώς και της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού και εθνικού δικαίου στον τομέα των επενδύσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ παρακολουθεί συστηματικά τις απαιτήσεις που τίθενται για το θέμα καταπολέμησης της απάτης. Προκειμένου δε να τεκμηριώσει την πρόοδο που έχει γίνει ως προς την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που θέτει η ΕΕ και του σχετικού στόχου του Προγράμματος Στήριξης:

- ✓ υποβάλλει, σε ετήσια βάση, αναφορά για τα μέτρα που λαμβάνει κατά της απάτης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, συμπληρώνοντας μέσω των Υπηρεσιών της το σχετικό ερωτηματολόγιο που αποστέλλει η OLAF για το άρθρο 325 της συνθήκης
- ✓ είναι υπεύθυνη για την κατάρτιση και εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, σε στενή συνεργασία με τις Υπηρεσίες Διαχείρισης και Ελέγχου συγχρηματοδοτούμενων δράσεων και τους αρμόδιους εθνικούς φορείς καταπολέμησης της απάτης και διαφθοράς.

## **1.2. Μηχανισμοί και δράσεις για την καταπολέμηση της απάτης στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013**

Για την πρόληψη και αντιμετώπιση της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις κατά την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 έχουν ήδη αναληφθεί συγκεκριμένα μέτρα, με βασικό πυλώνα το Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων ΕΣΠΑ. Οι ενέργειες αυτές υποστηρίζονται/ συμπληρώνονται μέσω της λειτουργίας ελεγκτικών και άλλων μηχανισμών και θεσμών για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο, αλλά και μέσω σημαντικών συνεργασιών. Συγκεκριμένα, οι μηχανισμοί και δράσεις που έχουν αναληφθεί για τα θέματα της απάτης στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013, περιλαμβάνουν:

### ***Συστήματα για τις συγχρηματοδοτούμενες δράσεις***

Το Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων (ΣΔΕ) της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013, ως ένα σύνολο Διοικητικών Αρχών που βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση, έχει διαρθρωθεί με συγκεκριμένη οργανωτική δομή και περιλαμβάνει επί μέρους δραστηριότητες με σκοπό τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων (οικονομία, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα). Μεταξύ άλλων, προβλέπει διαδικασίες επαληθεύσεων και ελέγχων που λειτουργούν προληπτικά και αποτρεπτικά σε φαινόμενα απάτης.

Πιο συγκεκριμένα, οι Διαχειριστικές Αρχές διενεργούν ενδεδειγμένες διοικητικές επαληθεύσεις στο σύνολο των δαπανών, καθώς και επιτόπιες επαληθεύσεις σε έργα ακολουθώντας συγκεκριμένη μέθοδο δειγματοληψίας. Επίσης, διενεργούν προληπτικούς ελέγχους στις διακηρύξεις και τροποποιήσεις συμβάσεων. Η εξέταση των σταδίων εξέλιξης των δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζεται για όλες τις κατηγορίες των υποέργων που υλοποιούνται με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων (υποδομών, προμηθειών και υπηρεσιών). Η εξέταση αυτή συνιστά μέτρο πρόληψης για τον έγκαιρο εντοπισμό και αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων ως προς τους κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

Το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου υποστηρίζεται από το *Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ)*, μέσω του οποίου βεβαιώνεται το σύνολο των διαδικασιών και ενεργειών που ακολουθούν οι Αρχές Διαχείρισης και Ελέγχου κατά τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο των ΕΠ, καθώς και φορείς όπως η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ) και ο Εξειδικευμένος Σύμβουλος Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ) αρμόδιοι για τον έλεγχο της αποτελεσματικής λειτουργίας του ΣΔΕ και την ποιοτική αξιολόγηση των τεχνικών έργων αντίστοιχα. Η θέσπιση της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων και στοιχείων σχετικών με τα συγχρηματοδοτούμενα έργα, μέσω του ΟΠΣ, μεταξύ των Αρχών Διαχείρισης και των Δικαιούχων ή των δυναμικών Δικαιούχων ενισχύει τη μείωση του διοικητικού φόρτου, έναν από τους παράγοντες διαμόρφωσης πλαισίου εκδήλωσης «ευκαιριών» φαινομένων απάτης.

Ως προς τα εξειδικευμένα πληροφορικά συστήματα, το 2013, το *Πληροφοριακό Σύστημα Σώρευσης Κρατικών Ενισχύσεων* που δημιουργήθηκε για την παρακολούθηση των ενισχύσεων de minimis, επεκτάθηκε ώστε να περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες σχετικά με τις ενισχύσεις που καταβάλλονται σε εθνικό και συγχρηματοδοτούμενο επίπεδο ανεξαρτήτου καθεστώτος που δόθηκαν σε οποιαδήποτε επιχείρηση από οποιαδήποτε αρχή του κράτους. Σκοπός του συστήματος είναι να αποτελέσει ένα πληροφορικό σύστημα καταγραφής όλων των κρατικών ενισχύσεων μέσω του οποίου θα διασφαλίζεται ότι τηρούνται: (α) οι κανόνες όπως αυτοί ορίζονται στα θεσμικά κείμενα της ΕΕ και (β) τα ανώτατα ποσά των κρατικών ενισχύσεων που μπορούν να χορηγούνται κατά περίπτωση. Με τον εν λόγω έλεγχο προλαμβάνεται η περίπτωση να δοθούν κρατικές ενισχύσεις πάνω από τα επιτρεπόμενα όρια, και λειτουργεί αποτρεπτικά σε θέματα απάτης.

Επίσης, η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού των ΕΠ (ΕΥΣ) με την τεχνική υποστήριξη της ΜΟΔ ΑΕ σχεδίασε, ανέπτυξε και έθεσε σε λειτουργία από το 2005, το *Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Κρατικών*

*Ενισχύσεων (ΠΣΚΕ).* Το εν λόγω πληροφοριακό σύστημα, το οποίο υποστηρίζεται επιχειρησιακά από την Μονάδα Δ της ΕΥΣ και τεχνικά από την ΜΟΔ ΑΕ, διασφαλίζει πλήρως τις απαιτήσεις για την διαφάνεια και την αποφυγή απάτης. Το ΠΣΚΕ περιλαμβάνει καθ' ολοκληρίαν την απαίτηση για καταγραφή όλων των βημάτων από την Υποβολή του Επενδυτή μέχρι και την υποχρέωση τήρησης Μακροχρόνιων Υποχρεώσεων συμπεριλαμβανομένων και της καταγραφής των σχετικών παραστατικών. Ο επενδυτής έχει προσωποποιημένη πρόσβαση στα στοιχεία που τον αφορούν σε κάθε φάση, ενώ παράλληλα όλες οι ενέργειες που γίνονται μέσα στο ΠΣΚΕ καταγράφονται πλήρως (audit trail) διασφαλίζοντας την ακεραιότητα των δεδομένων. Το σύστημα έχει την δυνατότητα παραγωγής και δημοσίευσης στατιστικών στοιχείων για την πορεία εξέλιξης μίας δράσης ενισχύσεων, παρέχοντας την δυνατότητα πλήρους καταγραφής των χρονικών διαστημάτων στα οποία ολοκληρώνεται κάθε βήμα.

Τέλος, για την υποστήριξη και αποτελεσματική εφαρμογή του ΣΔΕ έχει σχεδιαστεί και προσαρμοστεί κατάλληλα το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα.

### ***Άλλοι εσωτερικοί Θεσμοί/ Μηχανισμοί***

Στην πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης στις συγχρηματοδοτούμενες δράσεις συμβάλλουν *ελεγκτικοί* μηχανισμοί, όπως:

- η *Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ)*, που έχει οριστεί ως η Αρχή Ελέγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2007-2013. Η ΕΔΕΛ πραγματοποιεί προγραμματισμένους και έκτακτους ελέγχους τόσο στο έργο των Φορέων Διαχείρισης όσο και στο έργο των Δικαιούχων. Κατά την προετοιμασία αλλά και κατά τη διενέργεια των ελέγχων συστήματος και πράξεων, η ΕΔΕΛ μεταξύ άλλων λαμβάνει υπόψη και τους δείκτες απάτης που αναφέρονται τόσο στα πρότυπα ελέγχου όπως και στις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ. Κατά τη διενέργεια ελέγχων συστήματος εξετάζεται η ύπαρξη διαδικασιών και μέτρων πρόληψης και αντιμετώπισης της απάτης από τους Φορείς Διαχείρισης.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν. 3614/2007 όπως ισχύει, η ΕΔΕΛ μεριμνά για την ηλεκτρονική διαβίβαση στην Επιτροπή των παρατυπιών, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο διοικητικών και δικαστικών προσφυγών σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 27-36 του Εφαρμοστικού Κανονισμού 1828/2006.

- ο *Εξειδικευμένος Σύμβουλος Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ)*, που πραγματοποιεί ειδικούς ποιοτικούς ελέγχους στα τεχνικά έργα.
- το *Ελεγκτικό Συνέδριο* και οι *Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου*, που διενεργούν ελέγχους στο στάδιο των πληρωμών από τους δημόσιους Υπολόγους.
- το *Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ)* στο Υπουργείο Οικονομικών. Το ΣΔΟΕ προβαίνει σε επιτόπιους ελέγχους που αφορούν και σε συγχρηματοδοτούμενα επενδυτικά έργα. Οι τακτικοί έλεγχοι είναι στοχοθετημένοι και γίνονται βάσει του ετήσιου προγραμματισμού των δράσεών του. Οι έκτακτοι έλεγχοι υλοποιούνται σε συνέχεια υποβολής αιτημάτων εθνικών Εισαγγελικών Αρχών, αιτημάτων εθνικών διοικητικών Αρχών, αιτημάτων της OLAF για διενέργεια από κοινού με το ΣΔΟΕ επιτόπιων ελέγχων στην ελληνική επικράτεια και αιτημάτων της OLAF για την παροχή στοιχείων και πληροφοριών, αιτημάτων των Γενικών Δ/νσεων της ΕΕ για την παροχή στοιχείων και πληροφοριών, αιτημάτων διεθνούς δικαστικής συνδρομής (μέσω των αρμόδιων εθνικών Εισαγγελικών Αρχών), αιτημάτων διεθνούς αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής αλλοδαπών αρχών της ΕΕ για την παροχή στοιχείων και πληροφοριών, αιτημάτων για διενέργεια από κοινού επιτόπιων ελέγχων από Κ-Μ της ΕΕ, καθώς και σε συνέχεια υποβολής υποβολή ανώνυμων ή επώνυμων καταγγελιών, οι οποίες αξιολογούνται με κριτήρια μοριοδότησης κινδύνου (risk scoring) μέσω της Αρμόδιας Επιτροπής Αξιολόγησης Πληροφοριών της Κεντρικής Υπηρεσίας του ΣΔΟΕ. Στο πλαίσιο

του ελεγκτικού έργου του, το ΣΔΟΕ αξιοποιεί και ενσωματώνει τις κατευθύνσεις των Υπηρεσιών της ΕΕ και της OLAF σε σχέση με τα θέματα απάτης, προβαίνει στην κατά περίπτωση ανάπτυξη εξειδικευμένων συστημάτων ανάλυσης κινδύνων απάτης (Risk Analysis) για τη διενέργεια των επιτόπιων ελέγχων και χρησιμοποιεί εξειδικευμένα/τυποποιημένα εσωτερικά ηλεκτρονικά συστήματα, και κάθε άλλο πρόσφορο μέσο πληροφόρησης για τη συλλογή, ανάλυση, επεξεργασία και διασταύρωση στοιχείων και δεδομένων, που αφορούν σε υπό έλεγχο συγχρηματοδοτούμενες οντότητες.

- ο *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*. Είναι Αρχή που συστήθηκε με το Ν. 3074 /2002 (ΦΕΚ Α' 296) σε συμμόρφωση με τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για τη θέσπιση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου. Το πεδίο δράσης του περιλαμβάνει τον έλεγχο όλων των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα, όπως αυτός προσδιορίζεται από τον ιδρυτικό του νόμο, και οι αρμοδιότητές του δεν είναι μόνο κατασταλτικές, αλλά και προληπτικές, με την έννοια των παρεμβάσεων προς τη Διοίκηση για τη λήψη διοικητικών μέτρων και προς την Κυβέρνηση για νομοθετικές ρυθμίσεις.

Άλλοι σημαντικοί μηχανισμοί και θεσμοί, είναι:

- ο *Εθνικός Συντονιστής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς*, που δημιουργήθηκε το 2013 με το Ν. 4152/2013 (ΦΕΚ Α' 107). Αποστολή του ανεξάρτητου αυτού φορέα είναι η διαμόρφωση Εθνικής Στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα του δημόσιου βίου (πολιτικό, κυβερνητικό, δικαστικό, διοικητικό), η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της πολιτικής των Υπουργείων και των φορέων καθώς και ο συντονισμός αυτών. Ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς υποστηρίζεται στο έργο του από: α) Συντονιστική Επιτροπή, με Πρόεδρο τον Εθνικό Συντονιστή και Μέλη τους Γενικούς Γραμματείς των Υπουργείων Οικονομικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Ανάπτυξης, Δικαιοσύνης, τον Ειδικό Γραμματέα του ΣΔΟΕ, το Γενικό Γραμματέα Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών, την Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς, τον Προϊστάμενο της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, τη Συνήγορο του Πολίτη, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τον Διευθυντή της Οικονομικής Αστυνομίας και β) από ειδικό Συμβουλευτικό Σώμα, το οποίο απαρτίζουν πρόσωπα με ειδικές γνώσεις και εμπειρία στην καταπολέμηση της διαφθοράς ή στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, παρακολουθεί το *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς*, το οποίο περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους, ενέργειες και χρονοδιαγράμματα για την πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς σε επίπεδο χώρας.

- η *Δ/ση Δ41 Δημοσιονομικών Σχέσεων με ΕΕ & Διεθνείς Οργανισμούς*, που υπάγεται στη Γενική Δ/ση Διοίκησης & Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την ΕΕ, της ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, η Δ41 είναι υπεύθυνη για την υποβολή του ερωτηματολογίου που αποστέλλει η OLAF για το άρθρο 325 της συνθήκης σε σχέση με τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης που λαμβάνονται σε επίπεδο Κ-Μ. Η Δ41, μετά από σχετική επικοινωνία με όλους τους αρμόδιους εθνικούς φορείς (μεταξύ των οποίων και η ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ), συγκεντρώνει και επεξεργάζεται το σύνολο των πληροφοριών, πριν γίνει η υποβολή στην ΕΕ.
- η *Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)*, που συστάθηκε στο Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας με τον Νόμο 4013/2011. Έχει ως σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή



βελτίωση του σχετικού νομικού πλαισίου, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές. Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία από το δεύτερο εξάμηνο του 2012 και έχει προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες για την αναμόρφωση του δικαίου της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα.

### **Συνεργασίες μεταξύ εθνικών φορέων**

Στο πλαίσιο εφαρμογής μέτρων κατά της απάτης στα συγχρηματοδοτούμενα έργα, οι Ελληνικές Αρχές έχουν προχωρήσει μέχρι σήμερα στις παρακάτω συνεργασίες:

- ❑ *Υπογραφή συμφώνου συνεργασίας μεταξύ ΕΔΕΛ και Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.* Τον Αύγουστο 2012, προκειμένου να καταστεί δυνατή η αξιοποίηση των πληροφοριών από τα αποτελέσματα των ελέγχων για τις εντοπιζόμενες παρατυπίες ή/και υπόνοιες απάτης, υπογράφηκε το υπ' αριθμ. 242/ΕΔΕΛ/13-8-2012 πρωτόκολλο συνεργασίας μεταξύ *ΕΔΕΛ και Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*, το οποίο προβλέπει τον συντονισμό των ανωτέρω οργάνων και την ανταλλαγή πληροφοριών που σχετίζονται με τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης.
- ❑ *Συνεργασία ΕΔΕΛ με Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.* Η ΕΔΕΛ, ανταποκρινόμενη σε αίτημα της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων για παροχή στοιχείων σε θέματα Δημοσίων Συμβάσεων, προκειμένου αυτή να οργανώσει καλύτερα το ελεγκτικό της έργο, εφεξής από τον Απρίλιο του 2014 έχει συμπεριλάβει στους αποδέκτες των οριστικών εκθέσεων ελέγχου που αφορούν σε θέματα Δημοσίων Συμβάσεων και την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.
- ❑ *Συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ Αρχής Πληρωμής και Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ).* Το 2013, με την ΚΥΑ 701/0052 (ΦΕΚ 803/Β/05.04.2013) που αφορά την περίοδο 2000-2006 και την ΚΥΑ 5058/ΕΥΘΥ 138 (ΦΕΚ 292/13.02.2013) που αφορά την περίοδο 2007-2013, θεσμοθετήθηκε η κοινοποίηση των εκθέσεων ελέγχου του ΣΔΟΕ που αφορούν έργα που συγχρηματοδοτήθηκαν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, στην *Αρχή Πληρωμής*, προκειμένου να ληφθούν υπόψη για την ανάκτηση αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών.
- ❑ *Δημιουργία Δικτύου Συνεργασίας για την Εθνική Στρατηγική κατά της Απάτης στα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής.* Τον Ιανουάριο του 2014, με πρωτοβουλία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ δημιουργήθηκε Δίκτυο Συνεργασίας μεταξύ της ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ, του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, του ΣΔΟΕ, της ΕΔΕΛ, της Δ/σης Δ41 Δημοσιονομικών Σχέσεων με ΕΕ & Διεθνείς Οργανισμούς και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

### **Συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

- ❑ Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ συνεργάζεται στενά με την *Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)* στην ανάπτυξη της στρατηγικής κατά της απάτης στα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής. Στο πλαίσιο αυτό πραγματοποιούνται συναντήσεις υψηλού επιπέδου, τεχνικές συναντήσεις και σεμινάρια κατάρτισης των στελεχών των Διαχειριστικών Αρχών στην Ελλάδα και το εξωτερικό. Επιπλέον, σε συνεργασία με την DG REGIO, εξετάζεται η χρήση πληροφορικών εργαλείων, όπως το εργαλείο εκτίμησης κινδύνου ARACHNE.
- ❑ *Ειδικοί Εμπειρογνώμονες (experts).* Σημείο αναφοράς στη συνεργασία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Task Force Greece) αποτελεί η συνδρομή εμπειρογνομώνων, με συμβουλευτικό ρόλο στην οριστικοποίηση του σχεδιασμού και στη βέλτιστη εφαρμογή της σχεδιαζόμενης στρατηγικής κατά της απάτης.

### 1.3. Σημεία/θέματα προς Βελτίωση

Οι μηχανισμοί και δράσεις που έχουν αναληφθεί για την καταπολέμηση της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, όπως παρουσιάστηκαν παραπάνω, αποδεικνύουν τη σοβαρότητα με την οποία αντιμετωπίζεται το συγκεκριμένο ζήτημα από τις Ελληνικές Αρχές και τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί.

Ωστόσο, υπάρχουν ακόμη σημεία/ θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν ή/ και να βελτιωθούν, όπως:

- Η ενίσχυση του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου, ώστε να περιορίζονται οι ευκαιρίες εκδήλωσης φαινομένων απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, να εντοπίζονται εγκαίρως τέτοια περιστατικά και να προωθούνται στις αρμόδιες Αρχές για περαιτέρω διερεύνηση.
- Η ενίσχυση της εκπαίδευσης-ενημέρωσης-ευαισθητοποίησης του προσωπικού που εμπλέκεται στη διαχείριση και έλεγχο των Διαρθρωτικών Δράσεων, αλλά και των Δικαιούχων, σε σχέση με την καταπολέμηση της απάτης.
- Ο συντονισμός μεταξύ όλων των αρμόδιων εθνικών Αρχών για την πρόληψη, την ανίχνευση και την πάταξη της απάτης και της διαφθοράς. Μέσω του συντονισμού, θα αποσαφηνιστούν ρόλοι, αρμοδιότητες και διαδικασίες, ώστε να αντιμετωπιστούν θέματα κατακερματισμού και αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων και δράσεων μεταξύ των φορέων και να εξασφαλίζεται η από κοινού αντιμετώπιση σε εθνικό επίπεδο.
- Η διάχυση πληροφοριών και πορισμάτων μεταξύ των αρμόδιων εθνικών Αρχών.
- Η σύνδεση/ συνεργασία μεταξύ διοικητικών και δικαστικών Αρχών για την καταπολέμηση της απάτης.

Στη βάση των παραπάνω σημείων, στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, έχουν τεθεί συγκεκριμένοι στόχοι και δράσεις (βλ. ενότητα 4).

Πέραν των παρεμβάσεων που αφορούν στον τομέα των Διαρθρωτικών Δράσεων, για το συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης σε επίπεδο χώρας, θα οριστεί η δομή που θα έχει το ρόλο του AFCOS [Anti-Fraud Coordination Service]. Η συγκεκριμένη υποχρέωση απορρέει από το άρθρο 3 σημείο 4 του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΠΑΤΟΜ) 883/2013 σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Σύμφωνα με σχετικό Guidance Note που έχει εκδώσει η ΕΕ τον Οκτώβριο του 2013, οι αρμοδιότητες του AFCOS περιλαμβάνουν:

- ⇒ το συντονισμό, εντός χώρας, όλων των υποχρεώσεων και δραστηριοτήτων, νομοθετικών, διοικητικών και διεξαγωγής ερευνών, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ
- ⇒ την εξασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ OLAF και Κράτους-Μέλους, όπως απαιτείται από το άρθρο 325 της Συνθήκης.

Επομένως, η συμβολή του AFCOS αναμένεται να είναι καθοριστική στην αντιμετώπιση των θεμάτων/ αδυναμιών που επισημάνθηκαν.

### 2. Αξιολόγηση Κινδύνων Απάτης

Ένα από τα σημαντικότερα μέσα για την πρόληψη της απάτης είναι η αναγνώριση και αξιολόγηση των κινδύνων που σχετίζονται με αυτήν, δηλαδή των καταστάσεων που δύναται να ευνοήσουν την εμφάνιση απάτης σε διάφορες δραστηριότητες.

Διεργασίες, όπως:

- ⇒ η διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής πράξεων
- ⇒ η υλοποίηση και επαλήθευση πράξεων (π.χ. δημόσιες αναθέσεις)
- ⇒ η πιστοποίηση και οι πληρωμές
- ⇒ οι αναθέσεις που γίνονται απευθείας από τη ΔΑ στο πλαίσιο της Τεχνικής Βοήθειας,



αποτελούν δραστηριότητες που ενέχουν κινδύνους απάτης, όπως σύγκρουση συμφερόντων, ψευδείς δηλώσεις από δυνητικούς Δικαιούχους-αιτούντες, παραποίηση προσφορών, ελλιπή τιμολόγηση, υποκατάσταση προϊόντων, πλαστά ή υπερτιμολογημένα τιμολόγια, δωροδοκίες, κλπ.

Οι διεργασίες αυτές ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με τις ήδη καθορισμένες λειτουργικές περιοχές του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) για τις Διαρθρωτικές Δράσεις, και σε αυτές γίνονται συγκεκριμένες παρεμβάσεις, μέσω και της αξιοποίησης των σχετικών οδηγιών που διαμορφώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι γενικώς αναγνωρισμένες, κοινές και επανειλημμένα εμφανιζόμενες μορφές απάτης στις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως αποτυπώνονται στο έγγραφο COCOF 09/003/00-EL, έχουν ήδη ενσωματωθεί στον Οδηγό Εφαρμογής του ΣΔΕ συγχρηματοδοτούμενων πράξεων 2007-2013, με στόχο την παροχή διευκρινίσεων στις Διαχειριστικές Αρχές σχετικά με τις περιπτώσεις που μπορούν να θεωρηθούν υπόνοιες απάτης και μπορούν να αντιμετωπιστούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Σημαντικό μέσο για την αξιολόγηση κινδύνων απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 πρόκειται να είναι το εργαλείο *Αυτο-αξιολόγησης Κινδύνων Απάτης* που προτείνει η Επιτροπή [Guidance Note on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures for PP 2014-2020, Annexes 1 και 2]. Το εργαλείο αυτό επισημαίνει τους συνήθεις κινδύνους ανά κρίσιμη διεργασία, και δίνει τη δυνατότητα αξιολόγησής τους. Το τελικό αποτέλεσμα είναι ο προσδιορισμός των κινδύνων για τους οποίους κρίνεται ότι δεν έχουν γίνει ακόμη αρκετά για να περιοριστεί η πιθανότητα εκδήλωσης ή η επίπτωσή τους σε ένα αποδεκτό/ ανεκτό επίπεδο. Αυτό αποτελεί και τη βάση για την απόκριση σε κάθε κίνδυνο, με την επιλογή αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων κατά της απάτης από μία λίστα προτεινόμενων μέτρων ελέγχου (που έχει ήδη προετοιμαστεί και εισαχθεί στο εργαλείο).

Η χρήση του εργαλείου Αυτο-αξιολόγησης Κινδύνων Απάτης αποτελεί μία δυναμική διαδικασία. Στην παρούσα φάση, αξιοποιείται ως εργαλείο επισκόπησης των διαδικασιών του ΣΔΕ που θα αναδείξει τους σοβαρούς κινδύνους και την ανάγκη λήψης μέτρων για την αντιμετώπισή τους. *Αυτό θα οδηγήσει σε συγκεκριμένες παρεμβάσεις/ προσαρμογές που θα αποτυπωθούν στις διαδικασίες του ΣΔΕ της νέας Προγραμματικής Περιόδου.* Επιπλέον, το εργαλείο θα χρησιμοποιείται από τις Διαχειριστικές Αρχές σε περιοδική βάση, προκειμένου να εξασφαλίζεται η επαναξιολόγηση των κινδύνων απάτης και των μέτρων που έχουν ληφθεί.

### **3. Μέσα και Πόροι**

Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ (ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας έχει αναπτύξει τη Στρατηγική καταπολέμησης της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, μέσω:

- της συνεργασίας των Ειδικών Υπηρεσιών της Εθνικής Αρχής Συντονισμού (ΕΑΣ) και της Ειδικής Υπηρεσίας Αρχής Πληρωμής, οι οποίες υπάγονται στη ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ. Στο πλαίσιο της ΕΑΣ, η Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης (ΕΥΘΥ) έχει την ευθύνη συντονισμού της ανάπτυξης της Στρατηγικής, καθώς στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση των Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου και η νομική και διοικητική υποστήριξη των Αρχών που εμπλέκονται στις Διαρθρωτικές Δράσεις.
- της συνεισφοράς του Δικτύου Συνεργασίας για την Εθνική Στρατηγική κατά της Απάτης στα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, που δημιουργήθηκε τον Ιανουάριο του 2014. Η συμβολή του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, του ΣΔΟΕ και της ΕΔΕΛ, ήταν σημαντική, καθώς παρείχαν τεχνογνωσία, σχετικά κείμενα/ στοιχεία και προτάσεις δράσεων.

Επίσης, έχει αξιοποιήσει τη συνεργασία με τους ειδικούς εμπειρογνώμονες της Task Force Greece και την OLAF.

Για την εφαρμογή της Στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ (ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ) θα αξιοποιήσει:

- Το υψηλού επιπέδου δυναμικό που στελεχώνει τις δομές του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου του ΕΣΠΑ. Με την αναδιάρθρωση των δομών του ΣΔΕ στην Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, εκτιμάται ότι θα εξασφαλιστεί σε μεγάλο βαθμό η κινητικότητα του προσωπικού (εναλλαγές σε θέσεις εργασίας/ εσωτερικές μετακινήσεις). Παράλληλα, στο πλαίσιο σχετικής μελέτης για τη νέα ΠΠ 2014-2020 θα αναπτυχθεί μεθοδολογία για τις εναλλαγές θέσεων εργασίας, που θα λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη τη διατήρηση της συσσωρευμένης τεχνογνωσίας και εμπειρίας που έχει αποκτηθεί, καθώς και το «βαθμό ευαισθησίας» των αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν σε κάθε θέση εργασίας.
- Μηχανισμούς υποστήριξης της λειτουργίας των Αρχών Διαχείρισης-Πιστοποίησης, με κύριο άξονα τη Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ ΑΕ). Η ΜΟΔ ΑΕ διαδραματίζει αποφασιστικό ρόλο στον προγραμματισμό και στελέχωση των Αρχών με προσωπικό υψηλών προσόντων γνώσεων και δεξιοτήτων, στην εκπαίδευσή του, αλλά και στην παροχή υποστήριξης στις Διαχειριστικές Αρχές και στους Δικαιούχους.

Επισημαίνεται ότι οι πόροι που θα δεσμευθούν στην εφαρμογή της Στρατηγικής και των μέτρων κατά της απάτης θα πρέπει να είναι αναλογικοί και να μην προσθέτουν στις ως άνω Αρχές δυσανάλογο διοικητικό βάρος και διαχειριστικό κόστος που να υπερβαίνει την ωφελιμότητα από την καταπολέμηση της απάτης.

Προϋπόθεση, ωστόσο, για την εφαρμογή της Στρατηγικής αποτελεί ο κατάλληλος συντονισμός και συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων εθνικών Αρχών που εμπλέκονται σε θέματα απάτης και διαφθοράς.

Σε πρώτη φάση, θα δημιουργεί ένα Εσωτερικό Δίκτυο για τη Στρατηγική κατά της Απάτης μεταξύ των Υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαχείριση και τον έλεγχο των Διαρθρωτικών Δράσεων, το οποίο θα συντονίζεται από την Εθνική Αρχή Συντονισμού.

Επίσης, θα αξιοποιηθεί το Δίκτυο Συνεργασίας μεταξύ της ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ, του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, του ΣΔΟΕ, της ΕΔΕΛ, της Δ/νσης Δ41 Δημοσιονομικών Σχέσεων με ΕΕ & Διεθνείς Οργανισμούς και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Η ανταλλαγή πληροφοριών και η μεταφορά τεχνογνωσίας μεταξύ των εμπλεκόμενων, με την οργάνωση τεχνικών συναντήσεων, θα συμβάλει εποικοδομητικά στην εφαρμογή της Στρατηγικής καταπολέμησης της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις. Στη νέα ΠΠ, θα εξεταστεί η δυνατότητα μετεξέλιξης του Δικτύου σε υποστηρικτικό μηχανισμό της Επιτροπής Παρακολούθησης για το ΕΣΠΑ 2014-2020, στην οποία θα μετέχει και το ως άνω αναφερόμενο Εσωτερικό Δίκτυο των Υπηρεσιών διαχείρισης και ελέγχου των Διαρθρωτικών Δράσεων.

Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ (ΓΓΔΕ-ΕΣΠΑ), για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των Διαρθρωτικών Δράσεων θα συνεργάζεται συστηματικά με τη δομή του AFCOS.

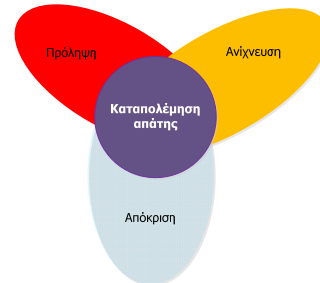
## 4. Σκοπός και Στόχοι της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις

### 4.1 Σκοπός και Άξονες της Εθνικής Στρατηγικής. Σύστημα Διαχείρισης Απάτης

Σκοπός της Στρατηγικής είναι η Καταπολέμηση της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις.

Η Στρατηγική βασίζεται σε τρεις Άξονες-Πυλώνες που λειτουργούν συμπληρωματικά προς την επίτευξη αυτού του σκοπού: Πρόληψη – Ανίχνευση – Απόκριση.

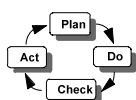
Η πρόληψη στοχεύει στη μείωση της ευκαιρίας για τη διάπραξη μίας απάτης. Η ανάπτυξη ηθικής κουλτούρας, η ύπαρξη και εφαρμογή διαδικασιών, καθορισμού αρμοδιοτήτων, η αξιολόγηση κινδύνων απάτης και η λήψη μέτρων για την αντιμετώπισή τους, καθώς και η υλοποίηση δράσεων ενημέρωσης και εκπαίδευσης αποτελούν στοιχεία-κλειδιά για να επιτευχθεί η πρόληψη.



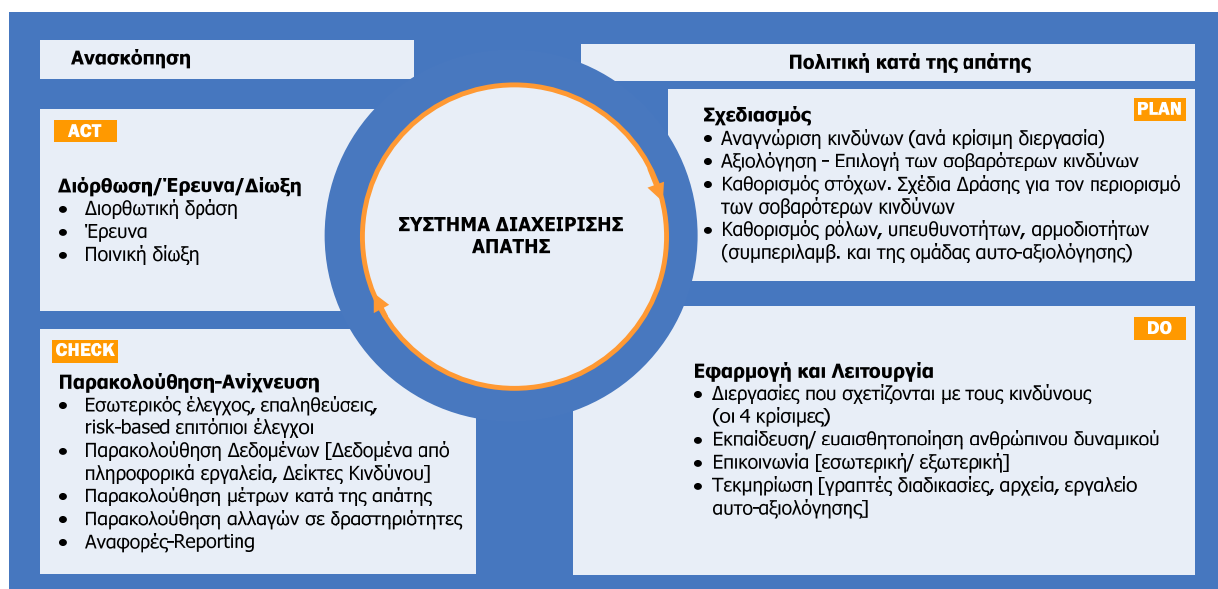
Η ανίχνευση λειτουργεί ως σημαντικός παράγοντας καταπολέμησης της απάτης, αλλά ταυτόχρονα συμβάλλει και στην πρόληψή της. Η παρακολούθηση δεδομένων σε σχέση με τους κινδύνους απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, οι σαφείς διαδικασίες και οδηγίες ελέγχου και αναγνώρισης, και οι μηχανισμοί που διευκολύνουν την αναφορά υπόνοιας απάτης, διασφαλίζουν την άμβλυνση των κινδύνων απάτης, ενισχύουν την πιθανότητα έγκαιρης ανίχνευσης δυνητικών περιπτώσεων απάτης και περιορίζουν το διοικητικό κόστος μιας εκ των υστέρων αντιμετώπισης.

Η σωστή και έγκαιρη απόκριση σε υπόνοιες απάτης, μέσω της ύπαρξης διαδικασιών χειρισμού και εξέτασης, της συνεργασίας των αρμόδιων αρχών διαχείρισης και ελέγχου συγχρηματοδοτούμενων δράσεων και των αρχών έρευνας και πάταξης της απάτης και διαφθοράς, της λήψης διορθωτικών ενεργειών, αλλά και της ανατροφοδότησης και εξέτασης των αποτελεσμάτων, συμβάλλει στην αποτροπή παρόμοιων φαινομένων και στη διατήρηση της αξιοπιστίας της εφαρμοζόμενης Στρατηγικής και των μέτρων κατά της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις.

Για να επιτευχθεί ο σκοπός και οι άξονες της Στρατηγικής, κρίνεται σκόπιμο η Στρατηγική να βασίζεται σε ένα **Σύστημα** το οποίο θα λειτουργεί ως ο βασικός αναχαιτιστικός μηχανισμός για τη μείωση της ευκαιρίας διάπραξης απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις.



- Κυκλική συστημική προσέγγιση Deming
- Αρχή συνεχούς βελτίωσης
- Αρχή Πρόληψης



### Σύστημα Διαχείρισης Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις

Το Σύστημα αυτό:

- ✓ έχει δομηθεί με βάση τεκμηριωμένες αρχές του επιστημονικού αντικειμένου και ευρέως διαδεδομένες πρακτικές, όπως ο κύκλος του Deming (Μοντέλο Plan-Do-Check-Act) που χρησιμοποιείται στα πρότυπα συστήματα διαχείρισης τύπου ISO
- ✓ συνάδει με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής για μία προληπτική, δομημένη και στοχευμένη προσέγγιση που πρέπει να υιοθετήσουν τα Κ-Μ όσον αφορά τη διαχείριση των κινδύνων απάτης και μπορεί να λειτουργήσει υποστηρικτικά προς τις κανονιστικές ρυθμίσεις
- ✓ δεδομένου ότι λειτουργεί ως ένας συνεχής κύκλος Σχεδιασμού-Εφαρμογής-Παρακολούθησης-Δράσης και Ανασκόπησης των θεμάτων Απάτης, η πρόληψη δεν αποτελεί μέρος του συστήματος, αλλά είναι το ίδιο το σύστημα
- ✓ επιτρέπει την αξιοποίηση των σχετικών πληροφορικών εργαλείων που προτείνει η Επιτροπή
- ✓ θέτει το πλαίσιο για ένα συνεκτικό σύνολο διαδικασιών, αρμοδιοτήτων και δράσεων για την αντιμετώπιση της απάτης, που μπορεί να διατρέξει όλες τις λειτουργίες του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) της νέας Προγραμματικής Περιόδου. Η συστημική προσέγγιση που ακολουθείται στην ανάπτυξη και εφαρμογή του ΣΔΕ μπορεί να ενσωματώσει ένα τέτοιο μοντέλο. Τα στοιχεία του θα προσαρμοστούν στη βάση των νέων δομών και διαδικασιών της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020, ώστε να συμπεριλάβουν και τα θέματα πρόληψης και περιορισμού της απάτης
- ✓ θέτει το πλαίσιο για την πρόληψη, ανίχνευση και απόκριση σε θέματα απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές.

Τα επιμέρους στοιχεία του Συστήματος είναι:

**Πολιτική κατά της απάτης.** Η Πολιτική αποτελεί το κείμενο στο οποίο αποτυπώνονται οι βασικές αρχές και προθέσεις κατά της απάτης όπως αυτές εκφράζονται επίσημα από το ανώτατο επίπεδο διοίκησης. Πρόκειται για μία επίσημη δήλωση που θα δίνει ένα σαφές μήνυμα για την πρόληψη και

καταπολέμηση της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις. Η δήλωση αυτή, ως βασικό επικοινωνιακό εργαλείο για την καθιέρωση της ηθικής κουλτούρας, πρέπει να κοινοποιηθεί τόσο στο εσωτερικό περιβάλλον (Υπηρεσίες και προσωπικό για τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και έργα) όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον (δικαιούχους, αναδόχους, κλπ).

**Σχεδιασμός.** Η αποτελεσματική αντιμετώπιση των κινδύνων έγκειται αφενός στο σωστό προσδιορισμό τους ανά κρίσιμη διεργασία/ λειτουργική περιοχή του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου αφετέρου στο σωστό και αποτελεσματικό τρόπο διαχείρισής τους. Τα βασικά βήματα σε μία τέτοια διαδικασία είναι:

- Ο προσδιορισμός των κρίσιμων διεργασιών
- Η αναγνώριση των κινδύνων (ανά κρίσιμη διεργασία)
- Η αξιολόγηση - επιλογή των σοβαρότερων κινδύνων
- Ο καθορισμός στόχων σε σχέση με τον περιορισμό των κινδύνων αυτών σε ένα ανεκτό/ αποδεκτό επίπεδο και τα αντίστοιχα σχέδια δράσης.

Στη διαδικασία αυτή, σημαντική βοήθεια μπορεί να προσφέρει το εργαλείο *Αυτο-αξιολόγησης Κινδύνων Απάτης* που προτείνει η Επιτροπή. Το εργαλείο αυτό πρόκειται να χρησιμοποιείται σε περιοδική βάση, καθώς επισημαίνει τους κινδύνους ανά διεργασία, αποτυπώνει την παραπάνω μεθοδολογία και προτείνει αντίστοιχα μέτρα αντιμετώπισης.

Το Σύστημα πρέπει να αντανakλά τους στόχους και τη νοοτροπία κατά της απάτης, όμως σημαντικό είναι να περιγράφει το πώς αυτά μεταφράζονται σε ρόλους και ευθύνες του προσωπικού στα διάφορα επίπεδα οργάνωσης. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει:

- να έχει γίνει η κατάλληλη κατανομή ρόλων
- οι υπευθυνότητες και αρμοδιότητες να είναι *σαφώς καθορισμένες, διακριτές και τεκμηριωμένες*. Όλοι όσοι εμπλέκονται πρέπει να γνωρίζουν ποιος είναι αρμόδιος για κάθε πτυχή της διαχείρισης, ποιος ο ρόλος του, ποιο το εύρος δράσης του, αλλά και ποια είναι τα επίπεδα αναφοράς/επίβλεψης/συνεργασίας (ποιος αποφασίζει, τι και πότε).
- να εξασφαλίζεται η διαθεσιμότητα του κατάλληλου προσωπικού τη στιγμή (ή το χρονικό διάστημα) που πρέπει να γίνουν συγκεκριμένες ενέργειες.

**Εφαρμογή και Λειτουργία.** Το σύστημα πρέπει να λειτουργεί σωστά και αποτελεσματικά.

- ☐ *Διεργασίες που σχετίζονται με τους κινδύνους.* Ο προσδιορισμός των διεργασιών που θα πρέπει να καλύπτονται από τεκμηριωμένες διαδικασίες και ο καθορισμός του τρόπου με τον οποίο αυτές οι διεργασίες θα πρέπει να ελέγχονται, είναι βασικός παράγοντας στην ανάπτυξη και εφαρμογή ενός αποτελεσματικού Συστήματος που θα προλαμβάνει και θα ανιχνεύει την απάτη.

Όπως αναφέρθηκε, το εργαλείο αυτο-αξιολόγησης στηρίζεται σε 4 διεργασίες-κλειδιά που ταυτίζονται σε ένα μεγάλο βαθμό με τις ήδη καθορισμένες λειτουργικές περιοχές του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) για τις Διαρθρωτικές Δράσεις. Σε αυτές τις διεργασίες θα πρέπει να εισαχθούν συγκεκριμένες ενέργειες, υπευθυνότητες και σημεία ελέγχου ώστε να καλύπτονται τα θέματα απάτης, ενώ αν απαιτείται, θα ενταχθούν και νέες γραπτές διαδικασίες.

- ☐ *Εκπαίδευση/ ευαισθητοποίηση ανθρώπινου δυναμικού.* Το σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει σωστά, αν δεν εξασφαλιστεί η εκπαίδευση και η ευαισθητοποίηση του προσωπικού που εμπλέκεται στη διαχείριση και έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων/έργων. Η στάση του προσωπικού απέναντι στο όλο εγχείρημα είναι συνήθως και ο καθοριστικός παράγοντας που κρίνει την επιτυχία ή όχι της εφαρμογής ενός Συστήματος. Η ευαισθητοποίηση συνδέεται με την κατανόηση, την ενθάρρυνση, και τελικά την αλλαγή νοοτροπίας. Η εκπαίδευση, η πληροφόρηση, η σωστή εσωτερική επικοινωνία και η εξασφάλιση της ενεργούς συμμετοχής των εργαζομένων, η

παροχή σε αυτούς των κατάλληλων πόρων, και η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων (στοιχεία που θέτει το ίδιο το Σύστημα) αποτελούν τα βασικότερα μέσα.

Η εκπαίδευση πρέπει να παρέχεται σε τακτική βάση και να καλύπτει τουλάχιστον τα ακόλουθα θέματα:

- τον ορισμό της απάτης
- την πολιτική κατά της απάτης και την ηθική συμπεριφορά
- τους ρόλους και τις υπευθυνότητες που θα αναληφθούν
- το πώς αναγνωρίζονται/ εντοπίζονται οι κίνδυνοι απάτης
- το πώς ανιχνεύονται και αναφέρονται τα ύποπτα περιστατικά
- τη χρήση πληροφορικών εργαλείων.

- *Επικοινωνία [εσωτερική/ εξωτερική].* Σημαντικό στοιχείο επίσης είναι η επικοινωνία της κατάλληλης πληροφορίας στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον, καθώς αυτό μπορεί να συμβάλλει:
  - στο να μεταδοθεί ευρέως το μήνυμα κατά της απάτης
  - στην καλή δημόσια εικόνα των Υπηρεσιών ως προς το χειρισμό των θεμάτων απάτης
  - στην αποσαφήνιση και κατανόηση διαδικασιών και μέτρων
  - στη διευκόλυνση της καθημερινής εργασίας του προσωπικού
  - στην ενεργοποίηση της συμμετοχής τους
  - στην ενίσχυση της διαφάνειας, δηλ. της διαθεσιμότητας πληροφοριών και στοιχείων, τα οποία μπορούν να ελεγχθούν, να συγκριθούν και να αναλυθούν για την πρόληψη και πάταξη της απάτης.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να μεταφέρεται και να αξιοποιείται η γνώση και εμπειρία για περιπτώσεις απάτης που είχαν ανιχνευθεί στο παρελθόν.

- *Τεκμηρίωση.* Η τεκμηρίωση παρέχει τις αντικειμενικές αποδείξεις ότι ένα Σύστημα Διαχείρισης έχει καταγραφεί και υποστηρίζεται από γραπτά στοιχεία. Μπορεί να περιλαμβάνει:
  - τη δήλωση κατά της απάτης
  - γραπτές διαδικασίες και αρχεία που αφορούν στους κινδύνους απάτης
  - το εργαλείο αυτο-αξιολόγησης
  - δεδομένα σε φυσική ή/και ηλεκτρονική μορφή
  - έγγραφα που καθορίζονται ως αναγκαία για την αποτελεσματική σχεδίαση, λειτουργία και έλεγχο των κρίσιμων διεργασιών
  - αποδεικτικά στοιχεία για υπόνοιες απάτης.

**Παρακολούθηση-Ανίχνευση.** Από τη στιγμή που το Σύστημα αρχίσει να εφαρμόζεται, πρέπει να εξασφαλιστεί η παρακολούθησή του, η οποία εκτός από την επιβεβαίωση της ορθής εφαρμογής, μπορεί να οδηγήσει και στην ανίχνευση περιπτώσεων απάτης. Βασικά επιμέρους στοιχεία είναι τα εξής:

- *Εσωτερικός Έλεγχος/ Επαληθεύσεις/ έλεγχοι.* Οι τεχνικές πρόληψης εστιάζουν στο να μειωθούν οι ευκαιρίες για τη διάπραξη μίας απάτης, μέσω της εφαρμογής ενός ισχυρού εσωτερικού συστήματος ελέγχου που σε συνδυασμό με μία δομημένη αξιολόγηση κινδύνου, θα εστιάζει στην αποτελεσματική μείωση των κινδύνων απάτης και διαφθοράς.

Οι διαχειριστικές επαληθεύσεις θα πρέπει να είναι ενδεδειγμένες, και οι σχετικοί επιτόπιοι έλεγχοι να βασίζονται σε ανάλυση κινδύνου και να διεξάγονται εξασφαλίζοντας επαρκή κάλυψη. Η πιθανότητα ανίχνευσης δυναμικών περιπτώσεων απάτης θα αυξηθεί, αν οι επαληθεύσεις είναι πιο εξονυχιστικές.

- *Παρακολούθηση Δεδομένων.* Στο πλαίσιο του Συστήματος, πρέπει να εξασφαλίζεται η παρακολούθηση σε τακτική βάση κάποιων στοιχείων-κλειδιά στις διεργασίες, τα οποία μπορεί να έχουν σημαντική επίπτωση σε θέματα απάτης και για αυτό απαιτείται η συλλογή, καταγραφή και



επεξεργασία δεδομένων. Ενδεικτικά, είναι σημαντική η παρακολούθηση κάποιων δεικτών κινδύνου που, ως «κόκκινες σημαίες», μπορεί να υποδείξουν έγκαιρα την πιθανότητα μίας ύποπτης δραστηριότητας.

Το εργαλείο ARACHNE που προτείνει η Επιτροπή ή άλλο εναλλακτικό αντίστοιχο εργαλείο, μπορεί να αξιοποιηθεί στη συγκεκριμένη περίπτωση, καθώς βασίζεται σε ένα σύνολο δεικτών κινδύνου και προειδοποιήσεων (alerts), που μπορεί να παρακολουθεί μία Υπηρεσία ώστε να μπορεί να αναγνωρίζει τα έργα ή τους Δικαιούχους με το μεγαλύτερο κίνδυνο.

- ❑ *Παρακολούθηση των μέτρων κατά της απάτης.* Η παρακολούθηση εφαρμογής των μέτρων που λαμβάνονται πρέπει να αποτελεί επίσης μία συνεχή διαδικασία.
- ❑ *Παρακολούθηση αλλαγών σε δραστηριότητες,* καθώς τροποποιήσεις σε διεργασίες του Συστήματος, μπορεί να οδηγήσουν σε εξέταση νέων παραμέτρων και επαναξιολόγηση κινδύνων και μέτρων.
- ❑ *Αναφορές-Reporting.* Στοιχείο-κλειδί για την πρόληψη και την ανίχνευση της απάτης είναι η καθιέρωση των κατάλληλων μηχανισμών, που πρέπει:
  - να διευκολύνουν την αναφορά υπόνοιας απάτης, αλλά και την αναφορά πιθανών αδυναμιών του ίδιου του Συστήματος
  - να εξασφαλίζουν τη συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές (Αρχή Ελέγχου, Αρχές Έρευνας και Αρχές κατά της Διαφθοράς).

Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι το προσωπικό κατανοεί:

- ποιος μπορεί να κάνει σχετικές αναφορές και σε ποιον
- ποιες διαδικασίες πρέπει να ακολουθήσει και ποια αποδεικτικά στοιχεία πρέπει να έχει,
- αλλά και να εξασφαλιστεί ότι αυτό μπορεί να γίνει με ασφάλεια/εμπιστευτικότητα.

Οι μηχανισμοί αναφοράς τροφοδοτούν την ενεργοποίηση του επόμενου στοιχείου: της Δράσης/ Απόκρισης.

### **Δράση: Διόρθωση/Έρευνα/Δίωξη**

Το Σύστημα πρέπει να ανταποκρίνεται σωστά και έγκαιρα σε θέματα απάτης.

- Όταν εντοπιστεί μία αδυναμία στο ίδιο το Σύστημα, η ΔΑ ή η Εθνική Αρχή Συντονισμού θα πρέπει να προβεί στις απαραίτητες διορθωτικές ενέργειες.
- Στην περίπτωση που ανιχνευθεί και αναφερθεί υπόνοια απάτης, το θέμα πρέπει να προωθηθεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές έρευνας ή/ και διαφθοράς και να γίνει η σχετική ενημέρωση της OLAF
- Στην περίπτωση δε που η αναφορά ενός περιστατικού γίνεται μετά από καταγγελία, θα προβλεφθεί Συντονιστικός Μηχανισμός Εξέτασης πριν την προώθησή της για περαιτέρω έρευνα.

Το αποτέλεσμα της έρευνας από τις αρμόδιες αρχές μπορεί να οδηγήσει σε διαδικασία δίωξης.

### **Ανασκόπηση**

Η ανασκόπηση είναι μια ουσιαστική διαδικασία μέσω της οποίας εξετάζεται αν το Σύστημα καλύπτει πλήρως τους στόχους που έχουν τεθεί για τα θέματα απάτης.

Η ανασκόπηση είναι πολύ σημαντική, ειδικά στις περιπτώσεις που έχουν αναφερθεί περιστατικά απάτης και έχουν προωθηθεί για έρευνα και δίωξη. Η ανάλυση και η αξιοποίηση των συμπερασμάτων πρέπει να τροφοδοτούν το Σύστημα, με στόχο την πρόληψη αντίστοιχων περιστατικών.

Μέρος της ανασκόπησης αποτελεί και η επαναξιολόγηση των κινδύνων απάτης και των μέτρων που έχουν ληφθεί. Αυτή θα γίνεται μέσω του εργαλείου αυτο-αξιολόγησης, που θα χρησιμοποιούν οι ΔΑ σε ετήσια βάση. Τα αποτελέσματα των ετήσιων αξιολογήσεων, θα κοινοποιούνται στην Εθνική Αρχή

Συντονισμού (ΕΑΣ). Η ΕΑΣ θα τις εξετάζει προκειμένου να διαπιστώσει εάν υπάρχει ανάγκη αναθεώρησης διαδικασιών, έκδοσης περαιτέρω οδηγιών ή διευκρινήσεων.

Άρα, το εξερχόμενο της ανασκόπησης μπορεί να οδηγήσει σε επαναπροσδιορισμό στόχων στην επανεξέταση των σταδίων «*σχεδιάζω*» και «*εφαρμόζω*» και σε αντίστοιχες αλλαγές σε διαδικασίες, αρμοδιότητες, δράσεις, προκειμένου να επιτυγχάνεται η *συνεχής πρόληψη και βελτίωση*.

Η ανάπτυξη του Συστήματος Διαχείρισης Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, όπως αυτό περιγράφηκε παραπάνω και η αποτελεσματική εφαρμογή του θα συμβάλλουν και στην αποτελεσματική εφαρμογή της Στρατηγικής.

## 4.2. Στόχοι της Στρατηγικής

Για την εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις και του Συστήματος Διαχείρισης, έχουν τεθεί οι ακόλουθοι στόχοι, που θα υλοποιηθούν μέσω ενός Σχεδίου Δράσης:

- 1. Προώθηση και καθιέρωση Ηθικής Κουλτούρας.** Μία «ηθική της ευθύνης» και η ενίσχυση του επαγγελματικού ήθους στο προσωπικό που εμπλέκεται με τη διαχείριση και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων, με την καθιέρωση και διατήρηση υψηλών προδιαγραφών και κανόνων συμπεριφοράς, λειτουργούν ως παράγοντας πρόληψης και αποτροπής της εμφάνισης της απάτης.
- 2. Αποτελεσματική Συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων Εθνικών Αρχών.** Η βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων στο εσωτερικό της χώρας, τόσο των αρμόδιων φορέων για τη διαχείριση και τον έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων όσο και των θεσμικών οργάνων με αντικείμενο την ανίχνευση και την καταπολέμηση της απάτης, αποτελεί προϋπόθεση και θα συμβάλλει καθοριστικά στην αποτελεσματική εφαρμογή της Στρατηγικής.
- 3. Αποτελεσματική Συνεργασία με τους αρμόδιους εξωτερικούς φορείς.** Η καλή συνεργασία και η ορθή και έγκαιρη πληροφόρηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ειδικά της OLAF, αλλά και η ανταλλαγή πληροφοριών και πρακτικών μεταξύ των αρμόδιων αρχών της ΕΕ και των αρμόδιων ελληνικών αρχών αποτελεί επίσης προϋπόθεση για την πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης.
- 4. Ενίσχυση της Διαφάνειας.** Η διαθέσιμη πληροφόρηση για τη χρήση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders), και η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχουν τα σύγχρονα πληροφορικά συστήματα, επιτρέπει τον έλεγχο, τη σύγκριση και ανάλυση στοιχείων που είναι σημαντικά για την πρόληψη, ανίχνευση και καταπολέμηση της απάτης.
- 5. Προσαρμογή ή/και εισαγωγή Δομών και Διαδικασιών στο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου της ΠΠ 2014-2020,** ώστε να επιτυγχάνονται:
  - η πρόληψη της απάτης
  - η ανίχνευσή της, και
  - η σωστή και έγκαιρη απόκριση σε αυτήν.