

Εντοπισμός υπονοιών απάτης

Ο ορισμός της «υπόνοια απάτης» απαντάται στο άρθρο 27 στοιχείο γ) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 ως «κάθε παρατυπία που οδηγεί στην κίνηση διοικητικής ή δικαστικής διαδικασίας σε εθνικό επίπεδο, ώστε να καθοριστεί η ύπαρξη προθέσεως, και ιδίως απάτης». Η απάτη διακρίνεται από το γενικότερο όρο «παρατυπία» από τη συνιστώσα της πρόθεσης δόλου.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 και στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 28 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006, πρέπει να δηλώνεται από τα κράτη μέλη, εντός των προθεσμιών που ορίζει ο Κανονισμός 1083/2006, η περίπτωση υπόνοιας απάτης, ως ειδική περίπτωση παρατυπίας καθώς και η ημερομηνία και η πηγή της πρώτης πληροφορίας που δημιουργεί υπόνοια παρατυπίας και κατά περίπτωση, το κατά πόσον οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται εγείρουν υπόνοια απάτης.

Η ιδιάζουσα φύση της υπόνοιας απάτης επιφορτίζει τις διαδικασίες επαλήθευσης (διοικητικής ή επιτόπιας) των αρμοδίων αρχών διαχείρισης των πράξεων με αυξημένη επιμέλεια. Εντός τους ισχύοντος Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ), οι επαληθεύσεις αποτελούν το εργαλείο αποτροπής και εντοπισμού της απάτης και, ως εκ τούτου, κατά κύριο λόγο αρμόδιοι για τον εντοπισμό υπονοιών απάτης είναι οι υπεύθυνοι φορείς για το σύστημα πρωτοβάθμιου ελέγχου, το οποίο επιτρέπει την επαλήθευση της παράδοσης των συγχρηματοδοτούμενων προϊόντων και υπηρεσιών, της εγκυρότητας των δαπανών που δηλώνονται για πράξεις ή μέρη πράξεων οι οποίες υλοποιούνται στις επικράτειες των συμμετεχόντων στο επιχειρησιακό πρόγραμμα κρατών και της συμμόρφωσης αυτών των δαπανών και των σχετικών πράξεων ή μερών αυτών των πράξεων, προς την εθνική νομοθεσία και τους κοινοτικούς Κανονισμούς.

Σύμφωνα με το ισχύον ΣΔΕ του Επιχειρησιακού Προγράμματος Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας Ελλάδα - Κύπρος 2007 - 2013, αναφορικά με τον πρωτοβάθμιο έλεγχο ισχύουν τα κάτωθι:

Για τους Έλληνες δικαιούχους που συμμετέχουν στο ΕΠ (ΥΑ 14023/ΕΥΘΥ 521/31.3.2010, ΦΕΚ Β' 415) ως υπεύθυνος φορέας ορίζεται η Μονάδα Δ' «Πρωτογενούς ελέγχου και πιστοποίησης δαπανών των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών» της Ειδικής Υπηρεσίας Αρχή Πληρωμής του ΚΠΣ, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 36474/ΔΙΟΕ1062/14/09/2006 (στο εξής «Μονάδα Δ' της ΕΥ Αρχής Πληρωμής»). Η Μονάδα Δ' της ΕΥ Αρχή Πληρωμής συντονίζει και εποπτεύει το έργο των Εξακριβωτών, των φυσικών δηλαδή προσώπων που ορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις ΣΔΕ, για την επαλήθευση της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, οι οποίες δηλώνονται από κάθε δικαιούχο που συμμετέχει στην πράξη, σύμφωνα με σχετικά άρθρα των Κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην Κύπρο το σύστημα πρωτοβάθμιου ελέγχου είναι αποκεντρωμένο. Οι δικαιούχοι επιλέγουν έναν εξακριβωτή, ο οποίος εξουσιοδοτείται από κεντρικό όργανο του κράτους μέλους, το Γραφείο Προγραμματισμού (Αρμόδια Αρχή Εξουσιοδότησης Εξακριβωτών). Στο πλαίσιο αυτό του πρωτοβάθμιου ελέγχου, η αρμόδια Αρχή για την πιστοποίηση της τήρησης της σχετικής εθνικής, εναρμονισμένης με το κοινοτικό κεκτημένο, νομοθεσίας για τις Δημόσιες Συμβάσεις είναι η Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων (ΔΔΣ) του Γενικού

Λογιστηρίου. Γενικός κανόνας είναι ότι για κάθε στάδιο της διαδικασίας (έγγραφο διαγωνισμού, έκδοση τροποποιητικών εγγράφων, διαδικασία ανάθεσης σύμβασης, διαδικασία διαπραγμάτευσης) θα εξασφαλίζεται η εκ των προτέρων έγκριση της Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων μέσω των πιστοποιητικών συμβατότητας προκήρυξης των εγγράφων διαγωνισμού (όπου εφαρμόζεται) και ανάθεσης σύμβασης. Επισημαίνεται ότι ο Δικαιούχος οφείλει να αποστέλλει τα πιστοποιητικά συμβατότητας στον Εξακριβωτή, όταν εξασφαλιστούν, για σκοπούς ελέγχου. Σημειώνεται ότι η πιστοποίηση της νομιμότητας των εγγράφων διαγωνισμού από τη Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων δεν αφορά στο αντικείμενο ή/και στις τεχνικές προδιαγραφές/όρους εντολής του διαγωνισμού, τα οποία είναι αποκλειστική ευθύνη της Αναθέτουσας Αρχής.

Τα σημεία ελέγχου καλύπτουν μέρος της μέχρι σήμερα γνωστής περιπτώσιολογίας υπονοιών απάτης, όπως αυτές έχουν κατηγοριοποιηθεί και περιγραφεί στο «Ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με τους δείκτες απάτης για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΤΣ (COCOF 09/003/00-EL).

Οι γενικώς αναγνωρισμένες, κοινές και επανειλημμένα εμφανιζόμενες μορφές απάτης στις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών αποτυπώνονται στο έγγραφο COCOF 09/003/00-EL. Σε σχέση με αυτές τις μορφές απάτης και τις ισχύουσες διαδικασίες, ενδεικτικά αναφέρονται μορφές απάτης τις οποίες μπορεί να αντιμετωπίσουν οι φορείς του πρωτοβάθμιου ελέγχου κατά την άσκηση των καθηκόντων τους:

• **Νοθευμένες προδιαγραφές**

Οι προσκλήσεις για υποβολή προσφορών ή οι διακηρύξεις ενδέχεται να περιέχουν προδιαγραφές που να έχουν καταρτιστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνονται στα προσόντα ενός συγκεκριμένου προσφέροντος ή τις οποίες μπορεί να ικανοποιήσει μόνο ένας προσφέρων, ειδικά στον τομέα της τεχνολογίας των πληροφοριών (ΤΠ) και σε άλλες τεχνικές συμβάσεις.

Ο έλεγχος της σαφήνειας και νομιμότητας των τεχνικών προδιαγραφών αποτελεί μέσο διασφάλισης των κοινοτικών αρχών της διαφάνειας και της ίσης συμμετοχής των οικονομικών φορέων στις αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων.

Οι φορείς του πρωτοβάθμιου ελέγχου εξετάζουν κατά την επαλήθευση των δαπανών την ύπαρξη τεχνικών προδιαγραφών σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και την ύπαρξη όρων που συνιστούν διάκριση υπέρ κάποιων συγκεκριμένων υποψηφίων.

Η περιγραφή του τεχνικού αντικείμενου της διακήρυξης οφείλει να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που έχει θέσει η ισχύουσα νομοθεσία και νομολογία για την ουδετερότητα των τεχνικών προδιαγραφών, τη συμφωνία τους με διεθνή ή ευρωπαϊκά ή κοινώς παραδεδεδγμένα πρότυπα, την παραπομπή τους σε λειτουργικές απαιτήσεις ή επιδόσεις και την χρήση ισοδύναμων λύσεων. Σε περίπτωση ύπαρξης περισσότερων τευχών στην ίδια διακήρυξη, είναι απαραίτητο να εξαλείφονται ασάφειες, δυσνόητες αναφορές, μη νόμιμες παραπομπές σε συγκεκριμένες κατασκευές ή προέλευση ή ιδιαίτερων μεθόδων κατασκευής, σημάτων, ή διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας ή τύπων, και οποιαδήποτε άλλη ένδειξη που στερεί από τις περιγραφές του τεχνικού αντικείμενου τεχνολογική ουδετερότητα.

Επίσης, οι φορείς του πρωτοβάθμιου ελέγχου επισημαίνουν τυχόν προβλήματα νόθευσης προδιαγραφών, ειδικά στις συμβάσεις ειδικού τεχνικού ενδιαφέροντος, στηριζόμενη στα πρακτικά των επιτροπών αξιολόγησης και στις προσφυγές που ασκήθηκαν επιτυχώς.

• **Αδικοιολόγητες αναθέσεις σε μία μόνο πηγή**

Αφορούν αδικοιολόγητες αναθέσεις που γίνονται στον ίδιο ανάδοχο, με κατάρτιση πολύ περιοριστικών προδιαγραφών, καθώς και με την παράταση προηγούμενων συμβάσεων αντί για την προκήρυξη νέας πρόσκλησης υποβολής προσφορών.

Οι φορείς του πρωτοβάθμιου ελέγχου εξετάζουν σε αναθέσεις κατόπιν διαπραγμάτευσης ή παράτασης της σύμβασης ή ενεργοποίησης των δικαιωμάτων προαίρεσης την τεκμηρίωση της επιλογής της διαδικασίας και τρόπου εκτέλεσης αυτής, μέσα από αντίστοιχα πεδία των Λιστών Ελέγχου. Ειδικά για περιπτώσεις ανάθεσης κατόπιν διαπραγμάτευσης και δικαιωμάτων προαίρεσης απαιτείται να προσκομίζεται συμπληρωμένο το εκάστοτε ισχύον ειδικό έντυπο ανακοίνωσης στην ΕΕΕΚ για διαγωνισμούς άνω των κοινοτικών ορίων.

• **Διαχωρισμός (κατάτμηση) αγορών**

Αφορούν αναθέσεις που γίνονται με διαχωρισμό ή αλλιώς κατάτμηση των αγορών (έργων, προμηθειών, υπηρεσιών) για να αποφεύγονται τα κατώτατα όρια ανταγωνιστικών διαδικασιών. Οι φορείς του πρωτοβάθμιου ελέγχου ελέγχουν την ύπαρξη τεχνητής κατάτμησης για την ανάθεση των συμβάσεων σύμφωνα με τα ισχύοντα νομοθετικά και νομολογιακά δεδομένα.

Σχετικά, η έννοια του ενιαίου λειτουργικού συνόλου έχει υιοθετηθεί από την ισχύουσα μέχρι σήμερα εθνική και κοινοτική νομολογία, η οποία εκτιμά την ύπαρξη ενός έργου βάσει της οικονομικής και τεχνικής λειτουργίας του αποτελέσματος των οικείων εργασιών του.

Η νομολογία αυτή συμπληρωματικά έχει περιγράψει στοιχεία ικανά προς διαπίστωση ύπαρξης κατάτμησης, όπως η ταυτόχρονη έναρξη διαδικασίας, η ομοιότητα φυσικού αντικειμένου, η ενότητα γεωγραφικού πλαισίου, η ανάθεση από την ίδια αναθέτουσα αρχή ή από τον ίδιο φορέα που συντονίζει τις διαδικασίες ανάθεσης. Η σώρευση των στοιχείων αυτών δημιουργεί ισχυρές ενδείξεις κατατμήσεως.

Επίσης, κατά την κείμενη νομοθεσία δημοσίων συμβάσεων προβλέπονται διατάξεις για τη δυνατότητα ανάθεσης συμβάσεων σε τμήματα (lots). Στην περίπτωση αυτή για τη επιλογή της διαδικασίας ανάθεσης λαμβάνεται υπόψη ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου, αυτός δηλαδή που προκύπτει από το άθροισμα της αξίας όλων των επιμέρους τμημάτων.

Σημειώνεται επίσης ότι και οι διατάξεις αυτές κάνουν αναφορά σε στοιχεία όπως η ταυτόχρονη σύναψη χωριστών συμβάσεων, ή η ομοιογένεια των προμηθειών (βλ. σχετικά 9 παρ. 5 α) Οδηγίας 2004/18/EK για έργα/ υπηρεσίες: ταυτόχρονη σύναψη χωριστών συμβάσεων, και στην παρ. 5 β) για προμήθειες αγαθών: ομοιογενείς προμήθειες και ταυτόχρονη σύναψη.

Το ισχύον κοινοτικό έχει θεσπίσει επίσης τη δυνατότητα νόμιμης κατάτμησης με διατάξεις όπως το άρθρο 9 παρ. 5 α) για υπηρεσίες και 9 παρ. 5 β) για αγαθά της Οδηγίας 2004/18/EK για τμήματα έως 80.000 € σε συμβάσεις αναθέσεις άνω των κοινοτικών ορίων.

• Δαπάνες προσωπικού/ παρακολούθηση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών

Στον τομέα της παροχής υπηρεσιών και ιδίως της παροχής υπηρεσιών συμβουλών, διαπιστώνονται διαφοροποιήσεις σε σχέση με την σύμβαση ή σε άλλες περιπτώσεις ενώ αποτυπώνονται οι σχετικές διαδικασίες αυτές δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα.

Οι περιπτώσεις αυτές είναι αντικειμενικά δύσκολες να εντοπιστούν. Χωρίς οιαδήποτε εξωτερική ανεξάρτητη ή φυσική επαλήθευση, ή ύπαρξη εγγράφων τρίτων μερών που να παρέχουν επαρκή τεκμηρίωση, η εργασία είναι πολύ ευάλωτη σε παραποίηση.

Η απουσία συγκεκριμένων αναφορών για επιμέρους στοιχεία των συμβάσεων όπως πχ. το είδος της παρασχεθείσας υπηρεσίας ή τα προσόντα των εμπλεκόμενων μερών, η έκδοση ασαφών τιμολογίων που παραπέμπουν γενικά στην αρχική συμφωνία χωρίς ειδικότερο προσδιορισμό της δαπάνης σε ώρες, ωριαίες αμοιβές, έξοδα ή άλλη αναφορά για το είδος των υπηρεσιών που αναλογούν, η απουσία αναφορών ή εκθέσεων σχετικά με την υλοποίηση των υπηρεσιών, η ύπαρξη μόνο προφορικών διαβεβαιώσεων ότι οι εργασίες είχαν παρασχεθεί, ή αδυναμία εύρεσης των εταιρειών ως εγγεγραμμένες στον τηλεφωνικό κατάλογο, η πληρωμή μεγάλων ποσών για «παρασχεθείσες υπηρεσίες» βάσει τιμολογίων με λίγες διευκρινίσεις και χωρίς να υπάρχουν επίσημες υπογεγραμμένες συμφωνίες ή συμβάσεις, στοιχειοθετούν ενδείξεις υπόνοιας απάτης.

Οι περιπτώσεις αυτές δύναται να εντοπιστούν μέσα από τις διαδικασίες παρακολούθησης της εκτέλεσης της σύμβασης και ιδίως από την διενέργεια επιτόπιων επαληθεύσεων, με τη χρήση της περιπτωσιολογίας που περιγράφεται στο έγγραφο COCOF 09/003/00-EL και σύμφωνα με την εμπειρία των οργάνων επαλήθευσης. Οι φορείς του πρωτοβάθμιου ελέγχου δύναται να διασταυρώνουν τις πληροφορίες που αντλούν από τις δικές τους επαληθεύσεις με αυτές των ελέγχων που διενεργούν άλλα ελεγκτικά όργανα.

Κατά τα λοιπά, οι φορείς του πρωτοβάθμιου ελέγχου με γνώμονα το έγγραφο COCOF 09/003/00-EL και την εμπειρία τους εκτιμούν εάν συντρέχουν λοιπές μορφές απάτης, όπως ακριβώς αναλύονται ανά περίπτωση στο εν λόγω έγγραφο και χρησιμοποιούν τις διατάξεις του εθνικού πλαισίου για την αντιμετώπισή της.

Η εκτίμηση των φορέων του πρωτοβάθμιου ελέγχου γίνεται μέσα από τις διαχειριστικές επαληθεύσεις, οι οποίες αποσκοπούν στην αντιμετώπιση ενδεχόμενης απάτης κατά την υλοποίηση των έργων. Οι ενέργειες αυτές έχουν προβλεφθεί και περιγράφονται στο εγκεκριμένο ΣΔΕ.

Ειδικότερα αφορούν:

- τη διοικητική επαλήθευση κάθε δήλωσης δαπάνης του κάθε δικαιούχου με τα κατάλληλα υποστηρικτικά έγγραφα ώστε να βεβαιωθεί ότι η δαπάνη έχει

πράγματι πραγματοποιηθεί και είναι σύμφωνη με τους εθνικούς και κοινοτικούς κανόνες.

- Την επιτόπια επαλήθευση.

Σε κάθε περίπτωση οι φορείς πρωτοβάθμιου ελέγχου συνεπικουρούνται στο έργο τους από τη Διαχειριστική Αρχή των Προγραμμάτων του Στόχου «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» και τις Κοινές Τεχνικές Γραμματείες των Προγραμμάτων (στο εξής ΔΑ/ΚΤΓ) στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους ως υπευθύνων για τη διαχείριση και την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η ΔΑ/ΚΤΓ προβαίνει σε ενέργειες προς αποφυγή σφαλμάτων από τους δικαιούχους κατά τη διαχείριση και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Ειδικότερα, οι ενέργειες αυτές αφορούν:

- την έκδοση σχετικών οδηγιών προς τους δικαιούχους για τη διαχείριση και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων σύμφωνα με τους εθνικούς και κοινοτικούς κανόνες.
- την καθιέρωση διαδικασίας υποβολής από τους Επικεφαλής Εταίρους ενός Προγραμματισμού Συμβάσεων (Procurement Plan) για τον κάθε εταίρο προς τη ΔΑ/ΚΤΓ, προκειμένου να διαφανεί τυχόν υπόνοια κατάτμησης ή γενικότερα στρέβλωσης του ανταγωνισμού στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων.
- τη λειτουργία ενός help – desk, το οποίο διασφαλίζει τη συντονισμένη – μεταξύ των αρχών διαχείρισης των Προγραμμάτων, ήτοι τη ΔΑ/ΚΤΓ και των φορέων πρωτοβάθμιου ελέγχου- απάντηση τυχόν ερωτημάτων των δικαιούχων σχετικά με θέματα επιλεξιμότητας και κανονικότητας δαπανών.