

## ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ – ΕΝΝΟΙΕΣ: ΠΑΡΑΤΥΠΙΑ - ΑΠΑΤΗ

### ΠΑΡΑΤΥΠΙΕΣ

#### Η έννοια της παρατυπίας

Ο αρχικός ορισμός της έννοιας "παρατυπία" παρατίθεται στο άρθρο 1 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95<sup>1</sup>. Αναδιατύπωση του ορισμού, χωρίς αλλαγή στο ουσιαστικό περιεχόμενο της έννοιας ενσωματώθηκε στο κανονιστικό πλαίσιο της Δ' Προγραμματικής Περιόδου για τη χρηματοδότηση από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής. Ειδικότερα το άρθρο 2 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006<sup>2</sup> προβλέπει ότι: **"παρατυπία συνιστά κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου η οποία προκύπτει από πράξη ή παράλειψη οικονομικού φορέα και η οποία ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον καταλογισμό στον κοινοτικό προϋπολογισμό αδικαιολόγητης δαπάνης"**.

Ο ορισμός αυτός καλύπτει όλες τις αντικειμενικές συμπεριφορές (πράξη ή παράλειψη) οικονομικού φορέα, συμπεριλαμβανομένων των μη εκ προθέσεως συμπεριφορών που θα μπορούσαν να ζημιώσουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Πρόκειται για αντικειμενικές περιπτώσεις **παράβασης κάποιας διάταξης του κοινοτικού δικαίου**.

#### Τα είδη των παρατυπιών

Οι παρατυπίες είναι δυνατόν να αφορούν σε μεμονωμένες περιπτώσεις ή να εκτείνονται σε περισσότερες της μίας πράξεων με κοινά χαρακτηριστικά (συστημικές).

Ως περιπτώσεις συστημικών παρατυπιών λόγω μη συμμόρφωσης στους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων μπορούν να αναφερθούν:

- η μη τήρηση διαδικασιών όσον αφορά τη δημοσιότητα,
- συμβάσεις οι οποίες συνάφθηκαν χωρίς να τηρηθούν οι διατάξεις των οδηγιών,
- σύγκυση ανάμεσα στα κριτήρια επιλογής και στα κριτήρια ανάθεσης, ή όταν αυτά δεν περιγράφονται επαρκώς κ.λπ.

#### Εντοπισμός παρατυπιών

Σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο το κράτος μέλος έχει καταρχήν την ευθύνη της πρόληψης και στην περίπτωση που αυτό δεν είναι εφικτό του εντοπισμού και της λήψης μέτρων για τη διόρθωση παρατυπιών που εμφανίζονται στο πλαίσιο της διαχείρισης των πόρων των Ευρωπαϊκών Ταμείων, ώστε να διασφαλίζεται η επιλεξιμότητα των αιτημάτων πληρωμής από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Πέραν των προληπτικών μέτρων, τα οποία στοχεύουν στην αποφυγή ενδεχόμενων παρατυπιών, στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ περιλαμβάνονται και διαδικασίες / σημεία ελέγχου τα οποία στοχεύουν στον εντοπισμό ενδεχόμενων παρατυπιών καθώς και μέτρα για την αποκατάσταση της κανονικότητας της νομιμότητας και της επιλεξιμότητας των συγχρηματοδοτούμενων δαπανών.

Τα **κύρια τυποποιημένα σημεία ελέγχου** τα οποία προβλέπονται για τον εντοπισμό τυχόν παρατυπιών αφορούν:

- στη διοικητική εξέταση από τη Διαχειριστική Αρχή, την ΕΔΑ ή τον ΕΦΔ των σταδίων εξέλιξης των πράξεων για τη διασφάλιση της υλοποίησής τους σύμφωνα με τους όρους της απόφασης ένταξης και τους ισχύοντες εθνικούς και κοινοτικούς κανόνες.

<sup>1</sup> Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 2988/95 του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1995 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L της 21.12.95 σ.1)

<sup>2</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/20062 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999

- στη διοικητική επαλήθευση από την Διαχειριστική Αρχή ή τον ΕΦΔ κάθε αίτησης υποβολής δαπανών των δικαιούχων
- στην επιτόπια επαλήθευση από την Διαχειριστική Αρχή ή τον ΕΦΔ επιμέρους πράξεων
- στην επιτόπια επιθεώρηση από την Αρχή Πιστοποίησης Διαχειριστικών Αρχών, ΕΔΑ, ΕΦΔ, δικαιούχων στα πλαίσια υλοποίησης πράξεων/υποέργων
- στους ελέγχους εθνικών οργάνων (Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου)

Για κάθε παρατυπία που εντοπίζεται αναλαμβάνονται διορθωτικά μέτρα, την υλοποίηση των οποίων παρακολουθεί η ΔΑ, ΕΔΑ ή ο ΕΦΔ στον οποίο έχει εκχωρηθεί η διαχείριση της πράξης στην οποία εντοπίζονται οι παρατυπίες.

Τα μέτρα που λαμβάνονται, περιλαμβάνουν:

- Συστάσεις
- Δημοσιονομικές διορθώσεις (ακύρωση μέρους της κοινοτικής ή και εθνικής συνδρομής στην πράξη/υποέργο και ανάκτηση τυχόν αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών)
- Ανάκληση απόφασης ένταξης (ακύρωση του συνόλου της συνδρομής στην πράξη)

Προκειμένου η ΔΑ, ΕΔΑ ή ο ΕΦΔ να διασφαλίσει την υλοποίηση της πράξης σύμφωνα με την απόφαση ένταξης παρακολουθεί την εφαρμογή των συστάσεων από τους δικαιούχους και στην περίπτωση μη συμμόρφωσής του, προχωρά ανάλογα με το είδος, την έκταση και τη σοβαρότητα της παρατυπίας σε ακύρωση μέρους ή του συνόλου της κοινοτικής ή και εθνικής συνδρομής στην πράξη (δημοσιονομική διόρθωση).

## 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**.

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)» (βλ. *σχετική ανάρτηση*).

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 αρχές διαχείρισης 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.

Η αρχή διαχείρισης εξετάζει κατά την προέγκριση των διακηρύξεων για την ύπαρξη τεχνικών προδιαγραφών σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και για την ύπαρξη όρων που συνιστούν διάκριση υπέρ κάποιων συγκεκριμένων υποψηφίων [ενδεικτικά από Λίστες ελέγχου πεδίο σχετικά με εξασφάλιση προς συμμετοχή στο διαγωνισμό χωρίς διακρίσεις (βάσει ιθαγενείας ή οιασδήποτε άλλης συγκαλυμμένης μορφής διάκρισης) ενδιαφερόμενους που διαθέτουν τα απαιτούμενα προσόντα), πεδίο προσδιορισμός τεχνικών προδιαγραφών κατά γενικές αρχές κοινοτικού δικαίου, ρήτρα «ή ισοδύναμο»].

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, την



συμφωνία τους με διεθνή ή ευρωπαϊκά ή κοινώς παραδεδεγμένα 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 αντικειμένου τεχνολογική ουδετερότητα.

Σε μεταγενέστερο στάδιο, κατά την προέγκριση της σύμβασης, η αρχή διαχείρισης επισημαίνει 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 αρχές διαχείρισης 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 αρχές διαχείρισης 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 και τα αντίστοιχα άρθρα 8 παρ. 5 α) και β) του π.δ. 60/2007.

Το ισχύον κοινοτικό και εθνικό δίκαιο 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 (αντίστοιχα άρθρο 8 π.δ. 60/2007) για τμήματα έως 80.000 € σε συμβάσεις αναθέσεις άνω των κοινοτικών ορίων (σχετικά και Εγκύκλιος 26655/ΕΥΣ 4252/25.6.2004, σελ 12).



- **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 την χρήση της περιπτώσιολογίας που περιγράφεται στο έγγραφο COCOF 09/003/00-EL και σύμφωνα με την εμπειρία των οργάνων επαλήθευσης των αρχών διαχείρισης. Η αρχή διαχείρισης δύναται να διασταυρώνει τις πληροφορίες που αντλεί από τις δικές της επαληθεύσεις με αυτές των ελέγχων που διενεργούν άλλα ελεγκτικά όργανα.

**Κατά τα λοιπά, η αρχή διαχείρισης με γνώμονα το έγγραφο COCOF 09/003/00-EL και την εμπειρία της εκτιμά εάν συντρέχουν λοιπές μορφές απάτης, όπως ακριβώς αναλύονται ανά περίπτωση στο εν λόγω έγγραφο και χρησιμοποιεί τις διατάξεις του εθνικού πλαισίου για την αντιμετώπισή της.**

Η εκτίμηση των αρχών γίνεται μέσα από μια σειρά από ενέργειες οι οποίες έχουν καθαρά προληπτικό χαρακτήρα για την αντιμετώπιση ενδεχόμενης απάτης κατά την υλοποίηση των έργων. Οι ενέργειες αυτές έχουν προβλεφθεί και περιγράφονται στο εγκεκριμένο ΣΔΕ.

Ειδικότερα αφορούν:

- τον προληπτικό έλεγχο των διακηρύξεων δημοσίων συμβάσεων
- τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων που εμπíπτουν στα κατώφλια των Κοινοτικών Οδηγιών και τη συμπλήρωση της λίστας ελέγχου των λοιπών συμβάσεων πριν την καταχώρηση δαπανών στο ΟΠΣ
- 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.

Πηγή: Οδηγός Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΟΣΔΕ)  
Έκδοση 3<sup>η</sup>

Ημ/νια Έκδοσης: 8.06.2011

