

4.1.4 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 υπονομίας 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 υπονομίας 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 εργαλείο αποτροπής και εντοπισμού της απάτης.

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 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 αντικείμενου 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.

- **Αδικαιολόγητες αναθέσεις σε μία μόνο πηγή**

Αφορούν αδικαιολόγητες 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 (βλ. και παράγραφο 2.1.3.5 του παρόντος).

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 διαπίστωσης 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/ΕΚ 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/ΕΚ (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 περιπτωσιολογίας 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 εμπίπτουν 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.

Για παράδειγμα μία αρχή διαχείρισης *κατά την προέλεγχο της διακήρυξης*

- ελέγχει την αιτιολόγηση της επιλογής για ανάθεση κατόπιν διαπραγματεύσεως προκειμένου να εντοπίσει ζητήματα αδικαιολόγητης εύνοιας συγκεκριμένου αναδόχου,
- ελέγχει την πληρότητα και ακρίβεια περιγραφής του φυσικού αντικείμενου της προκήρυξης, της ύπαρξης σαφώς προσδιορισμένων παραδοτέων και προαιρέσεων, της δέσμευσης ότι το φυσικό αντικείμενο θα παραμείνει αναλλοίωτο κατά την σύμβαση, της εξασφάλισης ότι τυχόν πρόσθετο αντικείμενο θα παραμένει διακριτό,
- ελέγχει την τήρηση των προβλεπόμενων προθεσμιών για παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής και προσφορών.

Κατά τον προέλεγχο της σύμβασης

- ελέγχει το βαθμό συμφωνίας του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης με αυτό της προκήρυξης ή των προτεινόμενων τροποποιήσεων και αλλαγών κατά την εκτέλεση της σύμβασης, καθώς και το βαθμό σαφήνειας στις περιγραφές των παραδοτέων της σύμβασης,
- ελέγχει τα πρακτικά των επιτροπών αξιολόγησης για την ύπαρξη καταγεγραμμένων προβλημάτων (ενδεικτικά: ασυνήθης ομοιότητα προσφορών, υπερβολικά υψηλές προσφορές που καθιστούν διαγωνισμούς άγονους κατ' επανάληψη, αποκλίσεις από όλους τους συμμετέχοντες από τους επίσημους δημοσιευθέντες καταλόγους τιμών, ή τις μέσες τιμές του κλάδου ή ένα εύλογο τμήμα, προσφορές που διαφέρουν κατά ακριβή ποσοστά, επιλεγείσα

προσφορά που είναι μόλις μικρότερη από το κατώτατο όριο των αποδεκτών τιμών, ή ακριβώς ίση με την τιμή του προϋπολογισμού, προσφορές που συγκλίνουν ή αποκλίνουν υπερβολικά, προσφορές που είναι στρογγυλοί αριθμοί, ελλειπίς κ.λπ., προσφορές με εμφανείς διασυνδέσεις μεταξύ των προσφερόντων (κοινές διευθύνσεις, προσωπικό, αριθμοί τηλεφώνου), διαπίστωση ύπαρξης αλληλογραφίας ή άλλων εγγράφων περί του ότι οι υποψήφιοι ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τις τιμές, κατανέμουν περιοχές ή με οιονδήποτε άλλο τρόπο συνάπτουν ανεπίσημες συμφωνίες, αλλαγές προσφορών, «απώλεια» προσφορών, κ.α.),

- ελέγχει την ύπαρξη, το περιεχόμενο και την έκβαση των προσφυγών και ενστάσεων που ασκήθηκαν.

Κατά την επιτόπια επαλήθευση

- Η αρχή διαχείρισης θέτει επισημειωματικές σφραγίδες ή φράσεις στα πρωτότυπα τιμολόγια προκειμένου να αποκλείσει περιπτώσεις αλληλοεπικάλυψης συμβάσεων (χρέωση του ίδιου κόστους, αμοιβών ή δαπανών προσωπικού σε πολλές εντολές και συνέπεια την υπερτιμολόγηση).