

Όνομα πρακτικής:

Κατηγορία πρακτικής:



Επαφή:

**Μπλε Βιβλίο**

Χώρα:

**Ισπανία**

- Μηχανισμοί συνεργασίας
- Μοντέλα καθοδήγησης και προτύπων

- Υπουργείο Οικονομικών, Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Ταμείων
- <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/>
- [fondoscomunitarios@sepg.hacienda.gob.es](mailto:fondoscomunitarios@sepg.hacienda.gob.es)

## Κίνδυνοι απάτης που αντιμετωπίζονται

- Σύγκρουση συμφερόντων
- Παράβλεψη ή χειραγώγηση των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων
- Διπλή χρηματοδότηση
- Αθέμιτη σύμπραξη
- Χειραγώγηση του κόστους έργου

## Πλαίσιο και στόχοι

Το Μπλε Βιβλίο αποτελεί ένα ολοκληρωμένο εγχειρίδιο των διαδικασιών που αναπτύχθηκαν από τη Διαχειριστική Αρχή (ΔΑ) μαζί με την Αρχή Πιστοποίησης (ΑΠ) για τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) στην Ισπανία. Περιγράφει όλες τις λειτουργίες και τις διαδικασίες που σχετίζονται με το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των ΕΤΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων καταπολέμησης της απάτης για επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ).

Αναπτύχθηκε σύμφωνα με το *άρθρο 124 του Κανονισμού περί Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ) (Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013)*, ο οποίος απαιτεί από τις ΔΑ και τις ΑΑ να εφαρμόσουν ορισμένα μέτρα σχετικά με το περιβάλλον εσωτερικού ελέγχου και τις δραστηριότητες διαχείρισης κινδύνου τους. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων και η διασφάλιση της εφαρμογής τους σε περίπτωση ανάθεσης σε ενδιάμεσους φορείς (ΕΦ) αποτελεί την προϋπόθεση για τον ορισμό των ΔΑ και ΑΠ.

**Η διαχείριση των ΕΤΠΑ στην Ισπανία είναι εξαιρετικά αποκεντρωμένη.** Ένα μεγάλο μέρος των καθηκόντων της ΔΑ μεταβιβάζεται σε ΕΦ που αποτελούνται από φορείς της κεντρικής κυβέρνησης (π.χ. σε υπουργεία και δημόσιες, ειδικευμένες υπηρεσίες), σε περιφερειακές αρχές (π.χ. στην κυβέρνηση της Βαλένθια) και σε άλλες περιφερειακές οντότητες. Υπάρχουν επίσης «ΕΦ δεύτερης ταχύτητας» - τοπικές διοικήσεις με περιορισμένο πεδίο δραστηριοτήτων.

Τα κύρια καθήκοντα των ΕΦ είναι, μεταξύ άλλων, η επιλογή των δράσεων, η εκ των προτέρων επαλήθευση των δαπανών, η υποβολή αιτήσεων προς πληρωμή στην ΔΑ, η πληροφόρηση και η επικοινωνία που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση ΕΤΠΑ ή η σχέση με τους δικαιούχους. Δεδομένου του πλήθους των ΕΦ και των διαφορετικών δράσεων που διεξάγονται από αυτούς, είναι σημαντικό να υπάρχει μια κοινή προσέγγιση και ορολογία. Αυτό διασφαλίζεται από το εγχειρίδιο του Μπλε Βιβλίου. Αυτό θεωρήθηκε ιδιαίτερα σημαντικό από τη ΔΑ, ειδικά καθώς η νομοθεσία για την πρόληψη της απάτης σε εθνικό επίπεδο είναι κατακεραματισμένη σε μια πολυπλοκότητα κανονισμών. Το γεγονός ότι οι ΕΦ λειτουργούν με υψηλό βαθμό αυτονομίας και είναι



επομένως δύσκολο να παρακολουθούνται και να ελέγχονται, είναι ένας επιπλέον λόγος να δημιουργηθεί μια επισκόπηση των λειτουργιών και των διαδικασιών που παρέχονται στο Μπλε Βιβλίο.

## Περιγραφή της πρακτικής

Πριν από τη δημοσίευση του ΚΚΔ το 2013, τα σχέδια επί του νέου κανονισμού ήταν ήδη διαθέσιμα. Οι ΔΑ και ΑΠ άρχισαν να αναλύουν τις κανονιστικές απαιτήσεις και να τις συγκρίνουν με τις διαδικασίες που ίσχυαν ήδη και αφορούσαν την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού, 2007-2013. Μετά τη δημοσίευση του ΚΚΔ, ολοκλήρωσαν την ανάλυσή τους βάσει του επίσημου πλέον ΚΚΔ και ανέπτυξαν το εγχειρίδιο του Μπλε Βιβλίου σε στενό συντονισμό με την Αρχή Ελέγχου (ΑΑ). Οι ΔΑ και ΑΠ έπρεπε να διασφαλίσουν ότι κατανοούσαν σωστά την έννοια και τη μεθοδολογία της αξιολόγησης κινδύνου απάτης (ΑΚΑ) που επινόησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ) και ότι τα θέματα που θα καλυφθούν στο Μπλε Βιβλίο θα περιλάμβαναν όλα αυτά που πρότεινε η ΕΕ.

Το εγχειρίδιο συγκέντρωσε όλες τις διαδικασίες που σχετίζονται με τη διαχείριση των ΕΤΠΑ στην Ισπανία με βάση την εμπειρία των ΔΑ και ΑΠ με τη διαχείριση, τον έλεγχο και την πιστοποίηση των ΕΔΕΤ. Ζητήθηκε η γνώμη ειδικών για τα συγκεκριμένα νέα θέματα, για παράδειγμα σχετικά με τους κινδύνους απάτης και τη διαχείριση κινδύνου.

Το Μπλε Βιβλίο ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο του 2016 και κατέληξε στον διορισμό των ΔΑ και ΑΠ. Περαιτέρω προσαρμογές σχετικά με τις νομικές ή διαδικαστικές αλλαγές σε επίπεδο ΕΕ ή σε εθνικό επίπεδο γίνονται επίσης από τις ΔΑ και ΑΠ. Συνολικά, το εγχειρίδιο αποτελείται από περίπου 250 σελίδες.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η αρμονική εφαρμογή των διαδικασιών από όλους τους ΕΦ, ώστε να διασφαλιστεί η ποιότητα όλων των συστημάτων ελέγχου και διαχείρισης των ΕΦ καθώς και για την επίβλεψη των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, η ΔΑ υιοθέτησε μια προσέγγιση που αποτελείται από δύο βήματα:

- Πρώτον, ζητά από κάθε ΕΦ να προετοιμάσει το δικό του Μπλε Βιβλίο, όπου θα περιγράφει τις διαδικασίες για το σύστημα ελέγχου και διαχείρισης, ειδικά στο δικό του πλαίσιο.
- Δεύτερον, απαιτεί από όλους τους ΕΦ να προσαρμόσουν τη μεθοδολογία και τα μέτρα περιορισμού που προτείνει η ΕΕ στην ειδική κατάστασή τους και να τεκμηριώσουν τα μέτρα κατά της απάτης που έχουν θέσει σε εφαρμογή.

Η ΔΑ παρείχε στους ΕΦ ένα αντίγραφο του Μπλε Βιβλίου, ένα πρότυπο από αυτό, το πρότυπο ΑΚΑ της ΕΕ και το σημείωμα καθοδήγησής της. Ο ΔΑ έθεσε σε εφαρμογή ένα σχέδιο βοήθειας και επικοινωνίας για τους ΕΦ, που συμπεριλαμβάνει τα εκπαιδευτικά σεμινάρια και τα εργαστήρια, προκειμένου να παρέχει στους ΕΦ έναν χώρο όπου θα μπορούν να μοιραστούν τα σχόλιά τους και τις ανησυχίες τους αλλά και να υποβάλουν ερωτήσεις σχετικά με τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί. 25 εκπαιδευτικές συνεδρίες έγιναν διαθέσιμες στους ΕΦ ώστε να τους παρουσιάσουν τη δομή και τη μεθοδολογία που χρησιμοποίησε η ΔΑ για να δημιουργήσει το Μπλε Βιβλίο αλλά και πώς αυτό μπορεί να γίνει η βάση της δουλειάς τους.

Ως μέρος των εκπαιδευτικών συνεδριών, η ΔΑ έκανε παρουσιάσεις στους ΕΦ, παρέχοντάς τους μια επισκόπηση του νομικού πλαισίου για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, και συγκεκριμένα τη νομική βάση για τη σύνταξη ενός συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και για τη διεξαγωγή μιας ΑΚΑ. Αυτές οι εκπαιδευτικές συνεδρίες αποδείχτηκαν πολύ πρακτικές καθώς είχαν ως επιπλέον στόχο να εξηγήσουν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τη δομή του προτύπου ΑΚΑ και τα βήματα για τη συμπλήρωσή

του, χρησιμοποιώντας στιγμιότυπα οθόνης του εργαλείου. Εξηγήθηκε επιπλέον λεπτομερώς η μεθοδολογία αξιολόγησης του αντικτύπου και της πιθανότητας των κινδύνων, πριν και μετά την εφαρμογή των μέτρων ελέγχου. Συζητήθηκε επίσης ο κατάλογος των περιοριστικών μέτρων που ετοίμασε η ΕΕ και διερευνήθηκαν πρακτικές ασκήσεις για την ειδική προσαρμογή αυτών των μέτρων στο συγκεκριμένο πλαίσιο των ΕΦ.

Μετά από αυτές τις εκπαιδευτικές συνεδρίες, πραγματοποιήθηκαν πειραματικές δοκιμές με 6 ΕΦ σε διάστημα 3 μηνών. Η ιδέα ήταν να επιβεβαιωθεί πως η εκστρατεία βοήθειας και επικοινωνίας ήταν επιτυχής και πως οι ΕΦ είχαν επαρκείς γνώσεις και αυτοπεποίθηση για να ξεκινήσουν να εργάζονται τόσο στα μεμονωμένα Μπλε Βιβλία τους όσο και στην ΑΚΑ. Η δοκιμή ήταν μια επαναληπτική διαδικασία, κατά την οποία οι ΔΑ, ΑΠ, ΑΕ επανεξετάζουν τακτικά το έργο των ΕΦ και παρέχουν σχόλια και προτάσεις για βελτίωση. Το τελευταίο μέρος της πειραματικής δοκιμής αφορούσε τους έξι ΕΦ που εφαρμόζουν τις διαδικασίες που περιγράφονται στα Μπλε Βιβλία τους, καθώς και τα ειδικά προσαρμοσμένα μέτρα κατά της απάτης που είχαν επινοήσει.

Μόλις οι έξι από τις πειραματικές δοκιμές κρίθηκαν ικανοποιητικές από τη ΔΑ, η ίδια προσέγγιση ξεκίνησε με όλους τους υπόλοιπους ΕΦ υπό την επίβλεψη του τμήματος ελέγχου της ΔΑ.

Δέκα έμπειρα μέλη του προσωπικού ΔΑ ήταν υπεύθυνα για την εποπτεία του έργου των ΕΦ ώστε να διασφαλίσουν ότι συμμορφώνονταν με το Μπλε Βιβλίο που ετοίμασε η ΔΑ. Ένα έμπειρο μέλος του προσωπικού της ΑΕ και της ισπανικής ΥΣΚΑ συμμετείχαν επίσης στη διαδικασία, κυρίως κατά την εξέταση και την επαλήθευση της συμμόρφωσης με τις διαδικασίες που πρότειναν οι ΕΦ και τα ειδικά προσαρμοσμένα μέτρα κατά της απάτης. Οι ΑΕ και ΥΣΚΑ συνέχισαν να παρέχουν συμβουλές και προτάσεις.

Τα Μπλε Βιβλία των ΕΦ και η εφαρμογή τους αξιολογήθηκαν από ανεξάρτητους ειδικούς. Ένα θετικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης ήταν ο ορισμός των προαπαιτούμενων για τον διορισμό των ΕΦ. Οι έλεγχοι διενεργούνται τουλάχιστον κάθε δύο χρόνια και στην περίπτωση σημαντικών ευρημάτων, ο ΕΦ δεν μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί έως ότου αποκατασταθούν τα ευρήματά τους.

Τα μεμονωμένα Μπλε Βιβλία των ΕΦ συμπληρώνουν όσα παράγουν οι ΔΑ και ΑΠ. Συνολικά, παρέχουν μια επισκόπηση σε επίπεδο ΕΠ όλων των διαδικασιών του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου για τα ΕΠ των ΕΤΠΑ. Συνοψίζουν επίσης το νομικό πλαίσιο για τις ΔΑ και τους ΕΦ. Αυτό αναφέρεται στην υποχρέωση εφαρμογής μέτρων καταπολέμησης της απάτης που βασίζονται στα κοινά εργαλεία και στην εφαρμογή μέτρων περιορισμού όπως ορίζονται από τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ - και τα δύο προσαρμοσμένα στο ισπανικό πλαίσιο.

## **Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά**

Το εγχειρίδιο του Μπλε Βιβλίου είναι μια μοναδική πρακτική στην Ευρώπη όσον αφορά στη συγκέντρωση και στην τυποποίηση των γνώσεων και των διαδικασιών σε εθνικό επίπεδο. Η εφαρμογή του βασίστηκε στις απαιτήσεις του ΚΚΔ και στα προαπαιτούμενα για τον διορισμό, διασφαλίζοντας τη συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων μερών.

## **Αποτελέσματα**

Η διαδικασία δημιουργίας ενός Μπλε Βιβλίου και η διεξαγωγή μίας ΑΚΑ από κάθε ΕΦ θεωρείται επιτυχία. Όλοι οι ΕΦ ακολούθησαν το πρότυπο του Μπλε Βιβλίου και ετοίμασαν με επιτυχία τα Μπλε Βιβλία και τις ΑΚΑ τους. Αυτή η διαδικασία επιτρέπει τη χρήση μιας κοινής ορολογίας και μιας ομοιογενούς εφαρμογής διαδικασιών, για παράδειγμα σχετικά με την επιλογή προγραμμάτων και μέτρων κατά της απάτης.

Τα σχόλια που παρείχαν οι ΕΦ κατά τη διαδικασία εφαρμογής ήταν θετικά, καθώς οι περισσότεροι διαπίστωσαν ότι η σαφήνεια στην επεξήγηση όλων των διαδικασιών ήταν καθοριστικής σημασίας για την ορθή οικονομική διαχείριση των ΕΠ. Ένα άλλο απτό όφελος ήταν πως τα μέλη του προσωπικού

απέκτησαν πλέον ένα σαφές όραμα για τον ρόλο και τις ευθύνες τους, κάτι που είναι ζωτικής σημασίας για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.

Οι αρχές αναφέρουν επίσης την αυξημένη αποτελεσματικότητα των διαδικασιών που εφαρμόστηκαν, επιτρέποντας έτσι στα μέλη του προσωπικού που διενεργούν διοικητικές και επιτόπιες επαληθεύσεις να είναι πιο προσεκτικά και εξονυχιστικά απέναντι στους κινδύνους απάτης και διαφθοράς.

Επιπλέον, αυτή η συνεργασία φαίνεται να οδηγεί σε θετικά οφέλη για την υπόληψη του ΔΑ και των ΕΦ, φαίνεται να ανακύπτουν λιγότερα λάθη και παρατυπίες, καθώς και λιγότερα παράπονα από δικαιούχους ή αιτούντες.

Τέλος, αυτή η διαδικασία αποδείχθηκε αμοιβαία κερδοφόρα για τις ΔΑ και τους ΕΦ, καθώς και οι δύο δήλωσαν ότι είχαν μάθει πολλά για τη δουλειά του ενός από τον άλλον και είχαν βελτιώσει τις γνώσεις και την ικανότητά τους στην πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης και της διαφθοράς.

### **Βασικοί παράγοντες επιτυχίας**

- Ανάπτυξη του «βασικού» Μπλε Βιβλίου από τις ΔΑ και τις ΑΠ βάσει του ΚΚΔ
- Πιλοτικό πρόγραμμα με έξι ΕΦ αντί της εμπλοκής όλων των ΕΦ εξαρχής
- Υποστήριξη των ΕΦ με τη μορφή εκπαιδεύσεων και παρουσιάσεων με πρακτικά παραδείγματα για την ανάπτυξη των Μπλε Βιβλίων τους
- Διαβουλεύσεις με ειδικούς επί συγκεκριμένων θεμάτων
- Συνεχής ανταλλαγή με ΑΕ και ΥΣΚΑ κατά την επεξεργασία του Μπλε βιβλίου
- Επεξεργασία και εφαρμογή των προαπαιτούμενων του Μπλε Βιβλίου για τον ορισμό των ΔΑ, ΑΠ και ΕΦ
- Τακτικοί έλεγχοι σχετικά με την εφαρμογή των Μπλε Βιβλίων
- Τακτικές εκπαιδεύσεις για τους ΕΦ που παρέχονται από τη ΔΑ σχετικά με τη διαχείριση των κονδυλίων ΕΔΕΤ, με μια συγκεκριμένη ενότητα σχετικά με τα μέτρα καταπολέμησης της απάτης
- Η ευθύνη των νομικών και διαδικαστικών αλλαγών βαρραίνει τη ΔΑ που διασφαλίζει την υιοθέτηση αυτών των αλλαγών από τη ΔΑ

### **Αντιμετώπιση προκλήσεων και διδάγματα**

Οι Αρχές επισημαίνουν ότι το έργο της διασφάλισης της συνοχής μεταξύ των Μπλε Βιβλίων των διαφορετικών φορέων είναι **πολύ χρονοβόρο**. Ωστόσο, αυτός ήταν ο μόνος τρόπος να επιτρέψουμε σε όλα τα μέρη να μάθουν για την πρόληψη της απάτης και να βελτιώσουν τις ικανότητές τους.

Ένα ακόμα συμπέρασμα είναι ότι, όταν χρησιμοποιείτε πρότυπα ΕΕ, είναι σημαντικό να τα προσαρμόζετε στα ειδικά χαρακτηριστικά των ΔΑ ή ΕΦ, ώστε να διασφαλίσετε ότι τα μέλη του προσωπικού τα εφαρμόζουν και τα χρησιμοποιούν σωστά.

Όσον αφορά την ΑΚΑ, **χρειάστηκαν εκτεταμένες επεξηγήσεις** στους ΕΦ ώστε να κατανοήσουν πλήρως το πλαίσιο και τη μεθοδολογία της.

**Η συμμετοχή όλων των μερών** που συμμετέχουν στον προγραμματισμό, τη διαχείριση και τον έλεγχο των ΕΠ, και ιδίως η εμπλοκή της ανώτατης διοίκησης, είναι βασική για τη διασφάλιση της συναίνεσης κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πιο αποτελεσματικών και αναλογικών μέτρων καταπολέμησης της απάτης που χρησιμοποιούνται.

## Δυνατότητα μεταφοράς

Τα Ισπανικά Εγχειρίδια Μπλε Βιβλίων δεν μπορούν εύκολα να εφαρμοστούν σε άλλες χώρες, καθώς αντικατοπτρίζουν τη συγκεκριμένη διοικητική δομή της χώρας. Συγκεκριμένες οπτικές πάνω σε μία συγκεκριμένη λειτουργία ή διαδικασία μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως πρότυπο.

**Ως ιδέα**, το Μπλε Βιβλίο θα μπορούσε ωστόσο **να αναπαραχθεί και σε άλλες χώρες**. Αυτό θα απαιτούσε τη συγκέντρωση όλων των διαδικασιών που σχετίζονται με τη διαχείριση των ΕΤΠΑ στο συγκεκριμένο πλαίσιο της χώρας. Θεωρείται ευεργετικό ιδιαίτερα για χώρες με υψηλή αποκέντρωση λειτουργιών ή/και με πολλούς διαφορετικούς ΕΦ.

Η εμπειρία της Ισπανίας δείχνει ότι η σύνταξη ενός Μπλε Βιβλίου **απαιτεί χρόνο και τον συντονισμό πολλών ενδιαφερομένων φορέων**. Εάν υπάρχουν διαφορετικά Μπλε Βιβλία για διαφορετικές αρχές, η διασφάλιση της συνοχής αποτελεί ένα επιπλέον έργο. Το παράδειγμα της Ισπανίας δείχνει ότι η ανάπτυξη πρέπει να γίνει σε στάδια, όπως η πιλοτική εφαρμογή του εγχειριδίου σε επιλεγμένους ΕΦ, πριν από την πλήρη ανάπτυξή του.