

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

SUPORT DE CURS

MANAGEMENTULUI FRAUDELOR ȘI NEREGULILOR ÎN CONTRACTELE FINANȚATE DIN FESI, APLICAREA CORECȚIILOR FINANCIARE





“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Acest material, dezvoltat în cadrul proiectului “Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, reprezintă proprietatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în calitate de beneficiar al proiectului.

Pe perioada implementării proiectului, în contextul unui proces continuu de formare, conținutul poate suporta modificări/completări derivate din practică/jurisprudență, pentru conformitate informația fiind supusă actualizărilor realizate de către experții desemnați.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.



“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

CUPRINS

INTRODUCERE	4
I.CADRUL INSTITUȚIONAL PRIVIND IDENTIFICAREA ȘI RAPORTAREA CAZURILOR DE FRAUDĂ /SUSPICIUNILOR DE FRAUDĂ, NOȚIUNI GENERALE	6
I.1.Cadrul legal și instituțional național	6
I.2.Principalele instituții cu atribuții de control	7
I.3.Legislația europeană	9
II.NEREGULI SI SUSPICIUNI DE FRAUDE	11
II.1.Terminologie	11
II.1.1. Definiția neregulii	11
II.1.2. Definiția suspiciunii de fraudă	12
II.1.3. Definiția fraudei	12
II.2 Motivele care stau la baza fraudelor	14
II.3. Priorități strategice privind fraudă	15
II.4. Ciclul Anti-Fraudă	17
II.5. Modalități de comitere a infracțiunilor în cadrul proiectelor cu fonduri europene	25
II.6. Strategia Națională de Luptă Anti fraudă	28
II.7. Gestionarea neregulilor/cazurilor de fraudă studiu comparativ	31
III.CONFLICTUL DE INTERESE ÎN IMPLEMENTAREA CONTRACTULUI CU FINANȚARE EUROPEANĂ	35
III.1.Conflictul de interese - cadrul legal	35
III.2. Forme ale conflictului de interese	38
III.3. Cauze și efecte	43
III.4. Mecanisme de prevenire	44
IV.CORECȚII FINANCIARE/REDUCERI PROCENTUALE ÎN CAZUL ABATERILOR DE LA LEGISLAȚIA PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE DIN PERSPECTIVA NOULUI PACHET LEGISLATIV	47
IV.1. Reguli generale în achizițiile publice pentru prevenirea corupției	47
IV.2. Alerta („red flag”)	48
IV.3. Sisteme și indicatori de fraudă specifici în implementarea contractului de finanțare (grant)	66
V ANTICORUPȚIE/ ETICĂ/ INTEGRITATE ÎN CONTEXTUL FESI	69
V.1. Modalități de identificare, prevenire și soluționare a situațiilor de conflict de interese/incompatibilitate, nereguli, fraudă, în contextul fondurilor structurale	69
V.2. Creșterea integrității instituționale prin includerea măsurilor de prevenire a corupției ca elemente obligatorii ale planurilor manageriale și evaluarea lor periodică ca parte integrantă a performanței administrative	74

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

ABREVIERI

UE	Uniunea Europeană
CE	Comisia Europeană
SGG	Secretariatul General al Guvernului
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MEN	Ministerul Educației Naționale
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ANFP	Agencia Națională a Funcționarilor Publici
INA	Institutul Național de Administrație
HG	Hotărâre de Guvern
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
FSE	Fondul Social European
PO	Program Operațional
DNA	Direcția Națională Anticorupție
ANI	Agencia Națională de Integritate
DLAF	Departamentul pentru Lupta Antifraudă
ANAP	Agencia Națională pentru Achiziții Publice
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FC	Fondul de Coeziune
AM	Autoritate de Management
OI	Organism Intermediar
AA	Autoritate de Audit
ACP	Autoritate de Certificare și Plată
OLAF	Oficiul European pentru Luptă Antifraudă



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2014-2020

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Introducere

Fondurile structurale reprezintă instrumente financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării coeziunii economice și sociale. Protecția intereselor financiare ale Comunitatii Europene (“CE”) și lupta împotriva fraudei constituie un domeniu de responsabilitate comună a CE și a statelor membre.

Așadar, unul dintre obiectivele stringente ale CE, care se regăsește pe agenda fiecărui Stat Membru, este instituirea unor sisteme de prevenire, control, investigare și monitorizare a neregulilor cât mai eficiente, capabile să asigure îndeplinirea obiectivului general al politicilor de coeziune a UE în intervalul 2014-2020.

În acest context, în fiecare an, în conformitate cu articolul 325 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Comisia, în cooperare cu statele membre, prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport privind măsurile adoptate pentru combaterea fraudei și a oricăror altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Uniunea Europeană și statele membre au responsabilitatea comună de a proteja interesele financiare ale UE și de a combate fraudă. Autoritățile statelor membre gestionează aproximativ 74% din cheltuielile UE și colectează resursele proprii tradiționale (RPT). Comisia supraveghează aceste două domenii, stabilește standarde și verifică respectarea acestora. Este esențial ca statele membre și Comisia să colaboreze îndeaproape pentru a garanta protejarea intereselor financiare ale UE în mod eficace.

Detectarea și raportarea cazurilor de fraudă și a neregulilor asociate cheltuielilor și veniturilor UE și sistemul de raportare au contribuit în mod semnificativ la protecția intereselor financiare ale UE și la combaterea fraudei.

Cu un total de 366.9 miliarde de euro alocate pentru perioada 2014 -2020, fondurile structurale și de investiții reprezintă în prezent mai mult de o treime din bugetul Uniunii Europene, direcționate către investiții durabile în statele membre, în condiții de gestionare eficientă și transparentă a fondurilor de către beneficiari. Pentru acest scop, Comisia Europeană s-a angajat într-un efort continuu de combatere a fraudei, corupției și a tuturor formelor de activitate ilegală care afectează interesele



“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

financiare ale Uniunii Europene. Sistemele de management și control dezvoltate de Statele Membre vizează prevenirea, detectarea și corectarea neregulilor, respectiv sancționarea fraudelor, în utilizarea acestor fonduri, iar riscurile de afectare a reputației beneficiarilor asociați cu suspiciuni de fraudă și corupție au crescut semnificativ față de perioada anterioară la toate nivelurile.

În 2017, au fost adoptate două acte legislative majore care vor spori convergența către un nivel de protecție eficace și echivalent al bugetului UE, în special împotriva fraudei transfrontaliere:

- Directiva privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal (așa-numita „Directivă PIF”);
- Regulamentul de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European („EPPO”). Adoptarea acestor două acte vine după mai mulți ani de negocieri și este o mărturie a angajamentului instituțiilor europene și al statelor membre față de lupta împotriva fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

Suma totală alocată României programelor operaționale finanțate din fonduri europene structurale și de investiții pentru perioada 2014 -2020 este de cca. 30 miliarde de euro, din care cca 8 miliarde vor reveni Programului Național de Dezvoltare Rurală.

Exercițiul financiar 2007-2013 a fost marcat de numeroase probleme în managementul fondurilor europene, care au dus până la suspendarea unora dintre Programele Operaționale și un volum masiv de corecții financiare aplicate beneficiarilor sau suportate de bugetul de stat.

În acest context, prezentul suport de curs se dorește a fi un instrument care să sprijine viitorii beneficiari ai fondurilor europene în acest exercițiu financiar cu informații utile care să prevină apariția situațiilor de nereguli în managementul proiectelor și să elimine riscurile de aplicare a unor sancțiuni de tip corecții financiare.

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

I. Cadrul legislativ național și European care reglementează protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene - prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor în utilizarea fondurilor europene

I.1. Cadrul legal și instituțional național

OUG nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora cu modificările și completările ulterioare;

OUG nr. 47/2014 pentru modificarea și completarea OUG nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora;

HG nr. 875/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a OUG nr. 66/2011 cu modificările și completările ulterioare;

HG nr. 261/2012 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor OUG nr. 66/2011;

HG nr. 519/2014 privind stabilirea ratelor aferente reducerilor procentuale/corecțiilor financiare aplicabile pentru abaterile prevăzute în anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora;

OUG 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020. Ordonanța de urgență 40/2015, are în vedere necesitatea stabilirii cadrului financiar general de gestionare financiară a fondurilor europene structurale și de investiții (Fonduri FESI), pentru perioada de programare 2014-2020, precum și asigurarea unui management financiar eficient al fondurilor și al capacității de absorbție;

HG nr. 398/2015 pentru stabilirea cadrului instituțional de coordonare și gestionare a fondurilor europene structurale și de investiții și pentru asigurarea continuității cadrului instituțional de coordonare și gestionare a instrumentelor structurale 2007-2013;

HG nr. 30/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, precum și pentru modificarea art. 6 alin. (6) din Hotărârea Guvernului nr.

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

1.186/2014 privind organizarea și funcționarea Autorității pentru Administrarea Sistemului Național Antigrindină și de Creștere a Precipitațiilor, precum și alte acte normative sectoriale.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.

Strategia națională de luptă antifraudă, pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, 2017-2023. SNLAF are drept scop întărirea protecția intereselor financiare ale UE în România, prin măsuri efective și eficiente, desfășurate în mod coordonat, transparent și în linie cu orientările europene. Scopul SNLAF este totodată corelat cu elementul-cheie al agendei politice a UE, respectiv, consolidarea și creșterea încrederii cetățenilor în formarea și executarea bugetului.

I.2.Principalele instituții cu atribuții de control

- +** **Autoritățile de Management** -au structuri de control organizate în acest scop în cadrul acestora sau pot delega activități de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare organismelor intermediare care funcționează în cadrul unei instituții publice.
- +** **Autoritatea de Certificare și Plată -Ministerul Finanțelor Publice** -are obligația aplicării corecțiilor financiare la nivel de program, axă, domeniu major de intervenție, beneficiar, după caz, în conformitate cu prevederile legislației europene și naționale și efectuează verificări ale declarației de cheltuieli la nivelul autorității de management, după caz la organismul intermediar.
- +** **Autoritatea de Audit**-realizează acțiuni de audit de sistem și audit de operațiuni. Comisia Europeană este informată cu privire la rezultatele acestor acțiuni prin intermediul raportului anual de control, care este însoțit de opinia de audit formulată la nivel de program operațional și vizează atât funcționarea efectivă a sistemului de management și control cât și legalitatea, realitatea și regularitatea cheltuielilor efectuate în cadrul programului de către beneficiari și declarate Comisiei Europene.
- +** **Direcția Națională Anticorupție (DNA)** - investighează și trimite în judecată cazurile de fraudă din fonduri europene în baza sesizărilor primite de la

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Departamentul pentru Lupta Antifraudă, la sesizarea din oficiu, sau în urma denunțurilor altor persoane.

Departamentul pentru Luptă Anti-fraudă

- a) Asigură și facilitează cooperarea între instituțiile naționale implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, între acestea și Oficiul European de Luptă Antifraudă - OLAF și autoritățile publice relevante din celelalte state membre ale Uniunii Europene sau din state beneficiare de asistență financiară din partea Uniunii Europene;
- b) Efectuează sau coordonează acțiuni de control în vederea identificării neregulilor, fraudelor și altor activități ilicite în legătură cu gestionarea, obținerea și utilizarea fondurilor europene.
- c) În calitate sa de coordonator antifraudă la nivelul statului membru, **DLAF coordonează sau cooperează, după caz, cu autoritățile de gestionare și control ale fondurilor europene, precum și cu ministerele coordonatoare ale acestora.**
- d) Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a devenit partener al noului Parchet European (EPPO), odată cu modificarea Regulamentului (UE, Euratom) 883/2013, propusă de Comisia Europeană miercuri în mai 2018. Aceasta vizează să garanteze faptul că OLAF este dotat corespunzător pentru a coopera îndeaproape cu EPPO, astfel încât să detecteze și investigheze cazurile de fraudă din întreaga UE. De asemenea, schimbările propuse vor defini cu mai multă precizie instrumentele de care dispune OLAF pentru a efectua investigații administrative, în vederea sporirii eficacității acestora. Sunt vizate, în special, verificările și inspecțiile, accesul la informații referitoare la conturi bancare, precum și instrumentele menite să combată fraudă în domeniul TVA.

Alte instituții:

Agencia Națională de Integritate, Agenția Națională pentru Achiziții Publice, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, Consiliul Concurenței, Inspectoratul General al Poliției Române, Poliția de Frontieră Română, Inspectia Muncii, Inspectoratul de Stat în Construcții, Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, Ministerul Finanțelor Publice - Unitatea de Coordonare a Relațiilor Bugetare cu Uniunea Europeană,

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Ministerul Justiției, Ministerul Public, Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism.

I.3. Legislația europeană

Baza legală pentru lupta antifraudă la nivel european este reprezentată de **art. 310, 317 și 325 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene:**

- (1) Uniunea și statele membre combat fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.
- (2) Pentru a combate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor lor interese financiare.
- (3) Fără a aduce atingere altor dispoziții ale tratatelor, statele membre își coordonează acțiunea urmărind să apere interesele financiare ale Uniunii împotriva fraudei. În acest scop, statele membre organizează, împreună cu Comisia, o cooperare strânsă și constantă între autoritățile competente.
- (4) Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă, după consultarea Curții de Conturi, măsurile necesare în domeniul prevenirii fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și al combaterii acestei fraude, pentru a oferi o protecție efectivă și echivalentă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.
- (5) Comisia, în cooperare cu statele membre, prezintă anual Parlamentului European și Consiliului un raport privind măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a prezentului articol.

Cadrul legal european este completat de:

- **Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF);**

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- **Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene;**
- **Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96 al Consiliului din 11 noiembrie 1996 privind controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor abateri;**
- **Decizia (UE, Euratom) nr. 335/2014 Consiliului din 26 mai 2014 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene;**
- **Regulamentul (UE, Euratom) 1046/2018 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012;**
- **Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului;**
- **Convenția elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene și cele 3 protocoale aferente;**
- **alte acte normative sectoriale care conțin prevederi privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene:**
 - (i) Punerea în aplicare a articolului 325 de către statele membre în anul 2016;
 - (ii) Evaluarea statistică a neregulilor raportate pentru anul 2016 cu privire la resursele proprii, resursele naturale, politica de coeziune și asistența pentru preaderare;
 - (iii) Acțiuni subsecvente recomandărilor din raportul Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale UE -Combaterea fraudei, 2015;



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2014-2020

„Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- (iv) Sistemul de detectare timpurie și de excludere (EDES) –Grupul menționat la articolul 108 din Regulamentul financiar;
- (v) Prezentare generală anuală conținând informații referitoare la rezultatele Programului Hercule III în anul 2016.

„Bugetul conferă UE o veritabilă valoare adăugată. Trebuie să ne asigurăm că fiecare ban este cheltuit având interesul cetățenilor noștri în minte. Aceasta înseamnă că lupta împotriva fraudei și a corupției trebuie să fie mai intensă ca niciodată. Trebuie să ne încredințăm că OLAF este adecvat scopului pentru care a fost creat și conlucrează cu EPPO fără sincope și cu eficiență. Trebuie să menținem un OLAF puternic, care să completeze abordarea în materie de drept penal a EPPO cu ajutorul unor investigații administrative solide”, a declarat Günther H. Oettinger, comisarul european pentru buget și resurse umane.



“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

II. NEREGULI ȘI SUSPICIUNI DE FRAUDE

II.1. Terminologie

II.1.1. Definiția neregulii

În sensul Regulamentului (CE) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, termenul „neregulă” reprezintă un concept larg și acoperă atât neregulile intenționate, cât și pe cele neintenționate comise de operatorii economici.

Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 2988/95¹ definește „neregula” ca: *„orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.*

În sensul fondurilor structurale, o definiție adaptată este stabilită în articolul 1a din Regulamentul (CE) nr. 1681/94: *„«neregulă» înseamnă orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului general al Uniunii Europene prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general”. Aceeași definiție este dată și în articolul 2 alineatul (7) al Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.*

Pentru perioada de programare 2014-2020, găsim în Regulamentul (CE) nr. 1303/2013 definiția neregulii ca fiind: *”orice încălcare a dreptului Uniunii sau a dreptului național în legătură cu aplicarea sa care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic implicat în implementarea fondurilor ESI, care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului Uniunii prin impunerea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului Uniunii.”*

¹ JO L 312, 23.12.1995, p.1.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

În legislația românească termenul de **”neregulă”** este definit în **OUG nr. 66/2011** ca fiind: „orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate în raport cu dispozițiile naționale și/sau europene, precum și cu prevederile contractelor ori a altor angajamente legal încheiate în baza acestor dispoziții, ce rezultă dintr-o acțiune sau inacțiune a beneficiarului ori a autorității cu competențe în gestionarea fondurilor europene, care a prejudiciat sau care poate prejudicia bugetul Uniunii Europene/ bugetele donatorilor publici internaționali și/sau fondurile publice naționale aferente acestora printr-o sumă plătită necuvenit.

II.1.2. Definiția suspiciunii de fraudă

Articolul 1a, alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1681/94 definește „**suspiciunea de fraudă**” ca „o neregulă care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a stabili existența unei intenții, în special de fraudă”. Această definiție este reprodusă în articolul 27 alineatul (c) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 și reformulată în Regulamentul (UE) nr. 1970/2015, la art.2, lit. a ”suspiciunea de fraudă înseamnă o neregulă care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național în vederea stabilirii existenței unui comportament intenționat, în special a unei fraude, astfel cum este prevăzută la art.1, alin.1, lit.a din Convenția elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul UE privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților europene”.

II.1.3. Definiția fraudei

Tratatul de instituire a Uniunii Europene, privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene² definește „**fraudă**”, din punct de vedere al cheltuielilor, ca pe orice act sau omisiune intenționată legată de:

- *utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, care are ca efect deturnarea sau reținerea incorectă de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora;*

² JO C 316 , 27.11.1995, p. 49.

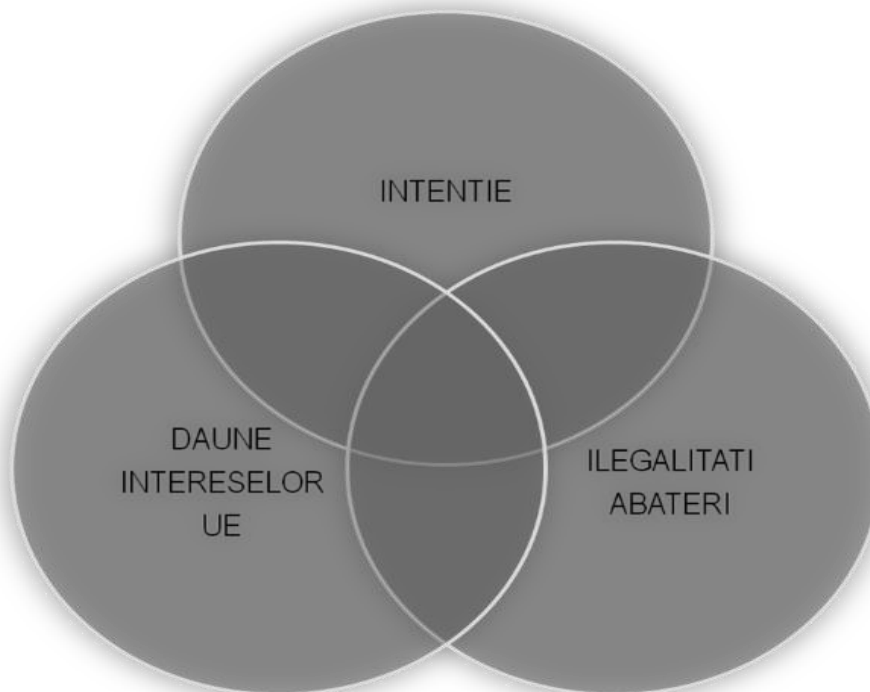
“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- *nedezvăluirea de informații și încălcarea unei obligații specifice, cu același efect;*
- *utilizarea improprie a acestor fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost inițial acordate.*

În legislația românească, termenul de „fraudă” este definit în **OUG nr. 66/2011** ca fiind: „*infracțiunea săvârșită în legătură cu obținerea ori utilizarea fondurilor europene și/ sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, încrimată de Codul penal ori de alte legi speciale*”;

Există o clasificare care împarte fraudele în trei tipuri, conform Asociației Experților Autorizați în Investigarea Fraudelor :

1. Manipularea intenționată a declarațiilor financiare (de exemplu, raportarea incorectă a veniturilor);
2. Orice tip de deturnare de bunuri tangibile sau intangibile (de exemplu, rambursări frauduloase de cheltuieli);
3. Corupție (de exemplu, mită, manipularea procedurilor de achiziții publice , nedeclararea conflictelor de interese, deturnare de fonduri).



“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

II.2 Motivele care stau la baza fraudelor

Există trei elemente care stau la baza comiterii fraudelor, care pot fi rezumate sub forma unui „triunghi al fraudei”³:



- *opportunity* - oportunitate
- *rationalization* - justificare
- *financial pressure* - presiune financiară

Oportunitatea: Chiar dacă o persoană are un motiv, trebuie să existe și o oportunitate. Sistemele deficitare de control intern pot genera o oportunitate (*presupusa probabilitate ca fraudă să nu fie detectată reprezintă un considerent esențial pentru autorul fraudei*). Exemple de puncte slabe ale sistemelor de control intern sunt deficiențele referitoare la:

- supraveghere și revizuire;
- separarea funcțiilor;
- aprobarea de către organele de conducere;
- controlul sistemelor.

³ Conceptul de triunghi al fraudei a fost inițiat de cercetătorul în domeniul fraudelor Dr. Donald R. Cressey. A se vedea „The Handbook of Fraud Deterrence”, de Harry Cendrowski, James P. Martin și Louis W. Petro, 2007, p. 41.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Frauda poate apărea, de asemenea, în cazul în care nu sunt efectuate controale sau persoanele cu funcții de autoritate creează șansele ca aceste controale existente să nu fie luate în considerare.

Justificare: O persoană poate formula o justificare prin explicarea rezonabilă a actelor sale, de exemplu „este corect să procedez astfel - merit acești bani” sau „au o datorie față de mine”, „iau banii doar cu împrumut - îi voi restitui”.

Presiune financiară, stimulent sau motivație: Factorul „nevoie sau aviditate”. Simpla aviditate poate reprezenta de multe ori un motiv puternic. Alte presiuni pot apărea din problemele financiare personale sau din vicii personale precum jocurile de noroc, dependența de droguri etc.

„Spargerea triunghiului fraudei”⁴ reprezintă cheia prevenirii fraudelor. Dintre cele trei elemente, oportunitatea este cel mai direct afectată de sistemele solide de control intern și, prin urmare, este elementul cel mai ușor de gestionat.

II.3. Priorități strategice privind fraudă

a) Prevenirea prin:

- instruire;
- conștientizare;
- diseminare/dialog;
- ghiduri/compendii de bune practici;
- schimb de experiență operațională;
- metodologii/instrumente de evaluare a riscurilor;
- măsuri eficiente și proporționale de combatere.

b) Detectarea prin:

- detectarea surselor (verificări eficiente);
- proceduri adecvate;
- instrumente/platforme specifice (ARACHNE, PREVENT);
- măsuri eficiente de raportare.

c) Investigarea/controlul/urmărirea prin:

⁴ A se vedea „The Handbook of Fraud Deterrence” de Harry Cendrowski, James P. Martin și Louis W. Petro, 2007, p. 41.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- protocoale, acorduri interinstituționale;
- probe concludente.

d) Măsuri corective prin:

- reduceri/corecții financiare adecvate;
- întreruperi și suspendări;
- recuperări și urmărire debite.

FRAUDĂ ⇒ acoperă o gamă largă de nereguli și acte ilegale laolaltă, caracterizate prin înșelăciune intenționată și/sau declarații/documente false, care aduc atingere intereselor financiare ale UE.

Astfel, componenta de înșelăciune intenționată este cea care deosebește **FRAUDA** de termenul generic de **NEREGULĂ**.

Un reprezentant al unei societăți comerciale a făcut declarații false cu privire la

NEREGULĂ sau FRAUDĂ?

statutul de IMM, atunci când a solicitat finanțare/subvenție UE. Reprezentantul a depus un bilanț anual modificat și a declarat un număr mai mic de angajați, în scopul de a îndeplini criteriile de eligibilitate pentru IMM-uri și de a primi finanțare/subvenție UE.

(R: **FRAUDĂ** ⇒ *intenția de a înșela cu privire la statutul societății (dimensiunea financiară și a resurselor umane) + prezentarea de documente modificate/false*)

□ Intr-un proiect de infrastructură rutieră antreprenorul are de montat plăci publicitare cu date de identificare ale proiectului și sigla UE de-a lungul unui drum expres. Plăcile nu au fost montate, iar costurile prevăzute prin contract nu au fost solicitate la plată.

(R: **NEREGULĂ** ⇒ *lipsa intenției*)

□ Un grup de operatori economici independenți s-au unit să elaboreze o strategie de ofertare pentru mai multe proceduri de achiziții publice lansate într-o anumită regiune. Societățile comerciale se situau pe o poziție de monopol. Prin

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

strategia de ofertare au agreat asupra prețurilor de ofertare pe care urmau să le înainteze în procedurile de atribuire.

(R: FRAUDĂ ⇒ înțelegere de tip cartel, coluziune)

□ Autoritatea contractantă publică anunțurile de participare pentru mai multe contracte de furnizare, chiar înainte de vacanța de Crăciun, cu termene minime până la depunerea ofertelor de către potențialii ofertanți, fără a ține cont de complexitatea contractului de achiziție publică/acordului cadru.

(R: NEREGULĂ ⇒ fără intenție, denotă proasta planificare respectiv managementul defectuos al autorității contractante, sau

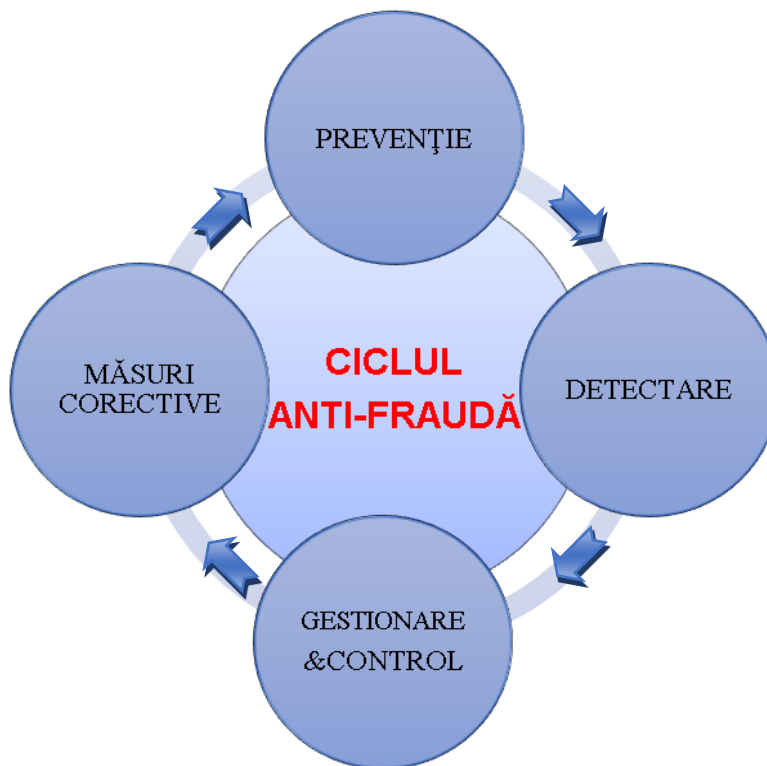
FRAUDĂ ⇒ cu intenție, dacă autoritatea contractantă a limitat în mod intenționat competiția, respectiv participarea unui număr mai mare de potențiali ofertanți în procedurile de atribuire)

II.4. Ciclul Anti-Fraudă

FRAUDA trebuie să fie abordată într-o manieră comprehensivă. O acțiune izolată are probabilitatea cea mai mare să nu conducă la combaterea eficientă a fraudei, ci doar a unui caz izolat.

IMPORTANT! În scopul de a limita fenomenul de fraudă sunt necesare acțiuni complete. Ciclul anti-fraudă este menit să faciliteze o abordare comprehensivă în combaterea fraudei.

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020



A. Prevenirea fraudei

Articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) cere Comisiei și statelor membre să combată fraudele și orice alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Prevenirea și detectarea fraudelor reprezintă, prin urmare, o obligație generală pentru toate serviciile Comisiei în cadrul activităților lor zilnice care implică utilizarea resurselor.

Comisia Europeană execută bugetul UE în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare (articolul 317 TFUE). Comisia s-a angajat să garanteze că acest cadru, politicile, normele și procedurile în vigoare permit prevenirea și detectarea eficace a fraudelor⁵.

Prevenirea și detectarea fraudelor se află în centrul politicilor antifraudă ale Comisiei. Cu toate acestea, alți factori sunt la fel de importanți, și anume

⁵ Definiția fraudei poate fi găsită în articolul 1 din convenția elaborată pe baza articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO C 316, 27.11.1995, p. 49).

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

eficacitatea și eficiența investigațiilor, recuperarea rapidă a sumelor plătite în mod nejustificat de la bugetul UE, precum și sancțiunile cu efect descurajator.

Statele membre gestionează aproape toate veniturile bugetului UE. Totodată, acestea gestionează în comun cu Comisia aproximativ 80 % din cheltuielile bugetare. Restul de 20 % sunt gestionate direct de serviciile Comisiei, parțial împreună cu administrațiile din țări din afara UE și cu organizațiile internaționale.

Bugetul UE reprezintă banii contribuabililor, care trebuie să servească exclusiv pentru punerea în aplicare a politicilor aprobate de legiuitorul UE. Cu toate acestea, în 2009, statele membre au raportat cazuri de suspiciuni de fraudă, însumând 279,8 milioane EUR, care implică fonduri UE gestionate la nivel național⁶.

Aceasta reprezintă doar o indicație cu privire la impactul financiar al chestiunii și nu se poate considera că se referă la cazuri confirmate de fraudă sau că sumele sunt nerecuperabile. Acest lucru arată încă că sunt necesare eforturi de prevenire și că măsurile în vigoare trebuie să fie adaptate în mod periodic pentru a contracara noi forme de fraudă

Prevenția ⇒ lupta împotriva fraudei trebuie să fie pro-activă; trebuie să fie combătută prin mecanisme de prevenire puternice, cu scopul de a minimiza viitoarele OPORTUNITĂȚI pentru fraudă („spargerea triunghiului fraudei”) și de a combate potențiale JUSTIFICĂRI ale comportamentului fraudulos.

Unelte uzuale de prevenție a fraudei:

- ✓ politici și strategii pentru dezvoltarea unei culturi antifraudă, inclusiv mesaje fără echivoc la nivel politic și de management de top („intoleranță totală pentru fraudă”), legislație de protecție împotriva fraudei;
- ✓ responsabilități clare în verificarea, controlul și combaterea fraudei;
- ✓ sensibilizarea și instruirea personalului inclusiv dezvoltarea unei culturi etice;
- ✓ instrumente performante de analiză și evaluare a riscurilor de fraudă;
- ✓ mecanisme de raportare eficiente și unitare;
- ✓ cooperare inter- și intra-instituțională, etc.

⁶ COM (2010)382, p. 6. Această cifră se referă la o fază incipientă, după deschiderea investigațiilor privind neregulile, în cazurile în care există o primă suspiciune privind existența unui infracțiuni penale.

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Tehnicile de prevenție vizează reducerea ocaziilor de a comite fraude prin dezvoltarea și aplicarea unui sistem de management și control intern solid, combinat cu o evaluare pro-activă, structurată și direcționată a riscului de fraudă și activități complexe de sensibilizare, instruire și dezvoltare a unei culturi etice.

Structura schematică care combină tehnicile de prevenție este prezentată astfel⁷:



□ Cultura etică ⇒ element cheie atât pentru descurajarea potențialilor autori de fraude cât și pentru maximizarea angajamentului personalului în combaterea fraudei; poate fi creată printr-o combinație de politici și structuri antifraudă specifice, dar și prin funcționarea unor mecanisme și comportamente cu caracter general:

- ✓ *Mandatul* ■ mesajul ferm al autorității de management de a accede la cele mai înalte standarde etice;

⁷ Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale, EGESIF 14-0021-00

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ✓ **Atitudinea conducerii** ■ declarația managementului de top a autorității de management că se așteaptă la cele mai înalte standarde etice din partea personalului propriu și a beneficiarilor;
- ✓ **Codul de conduită**⁸ ■ cod de etică fără echivoc pe care trebuie să-l respecte întreg personalul autorității de management (respectarea principiilor de integritate, obiectivitate, responsabilitate și onestitate).
- **Responsabilități, sensibilizarea și instruirea personalului** ⇒ definirea clară a responsabilităților (contribuie la implementarea unui SMC eficient și funcțional în special pentru combaterea fraudei), sensibilizarea (prin politici antifraudă, buletine informative, publicitate pe pagina oficială de internet) și instruirea/formarea (responsabilități specifice, mecanisme de raportare).
- **Sistemul de management și control** ⇒ este elementul cheie de apărare împotriva potențialelor fraude dar și de detectare a potențialelor fraude.

IMPORTANT!

- În politica antifraudă trebuie să se acorde o importanță deosebită evitării conflictului de interese (declarații, informări, sesiuni de instruire, broșuri etc.) în scopul de a limita la maximum riscul de apariție a acestuia.
- Formarea profesională continuă a personalului are scopul de a menține vigilența și pentru îmbunătățirea/actualizarea informațiilor în privința riscurilor de fraudă și a măsurilor antifraudă eficiente.

Drept urmare, eficacitatea măsurilor de prevenire a fraudei depinde de robustețea și precizia sistemului administrativ de punere în aplicare a acestora:

- ▶ legislație de protejare împotriva fraudei;
- ▶ politică de transparență susținută de o comunicare extinsă pentru sensibilizarea publicului;
- ▶ un puternic sistem de management și control intern;
- ▶ un nivel ridicat al standardelor etice în rândul personalului implicat în protecția intereselor financiare ale UE (o declarație clară și vizibilă că angajații se străduiesc să atingă standarde etice înalte, codul de conduită

⁸ Legea 7/2004, actualizată în anul 2014 cu privire la Codul de conduită a funcționarilor publici

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

lipsit de ambiguitate, care să acopere inclusiv problema conflictului de interese);

- ▶ politică adecvată pentru gestionarea resurselor umane (personal cu experiență și mobilitate obligatorie pentru a limita riscurile de conflict de interese, etc.);
- ▶ management structurat, practic și orientat spre evaluarea riscului de fraudă;
- ▶ strategie de formare anti-fraudă;
- ▶ cooperare strânsă între organismele de la nivel național și european.

B. **Detectarea și raportarea** ⇒ implică activități procedurale și programe proiectate să identifice fraudă/ neregula pentru care există riscul de apariție sau fraudă/neregula comisă; indiciile de fraudă pot fi detectate de către diverși actori (funcționarii instituțiilor/ organismelor publice, auditori externi/independenți, solicitanți/beneficiari/parteneri, operatori economici aflați într-o competiție, jurnaliști de investigație).

Căile/ tehnicile de prevenire (cultura etică, SMC solid și eficient, politici antifraudă, instruire și responsabilități ale personalului etc.) nu sunt îndeajuns de protective împotriva fraudei, astfel ca s-au construit alte tipuri de unelte care să permită autorităților responsabile detectarea comportamentului fraudulos și a autorilor acestora.

Unelte uzuale de prevenire a fraudei:

- ✓ Mecanisme de evaluare a riscului de apariție a fraudelor,
- ✓ Proceduri specifice de depistare a fraudelor,
- ✓ Tehnici și instrumente specializate de analiza și alertare,
- ✓ Mecanisme eficiente de raportare.

Astfel de mecanisme și tehnici de detectare și raportare a fraudei se pot grupa în:

- ❑ **Dezvoltarea comportamentului profesional** ⇒ prin formarea, conștientizarea și responsabilizarea personalului în utilizarea de tehnici și instrumente specializate și orientate în evaluarea riscurilor și depistarea fraudelor;
- ❑ **Alertele („red flags”) sau indicatorii de fraudă** ⇒ sunt indicații despre potențiale activități frauduloase sau fraude și presupun verificări suplimentare

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

imediate pentru a confirma sau infirma potențiale fraude sau activitatea frauduloasă;

IMPORTANT! Existența unei alerte nu înseamnă că fraudă a apărut sau ar putea apărea, ci că situația ar trebui să fie verificată și monitorizată cu toată atenția cuvenită.

Elaborarea de compendii de cazuri privind practicile frauduloase detectate de către autoritățile de management, Autoritatea de Audit și Departamentul pentru Lupta Antifraudă (DLAF) ar fi benefică pentru toți actorii implicați în utilizarea fondurilor UE, atât în ceea ce privește eficientizarea etapelor de analiză și evaluare a riscurilor și a potențialelor fraude cât și în ceea ce privește efectul demoralizator pentru persoanele fizice și juridice care au tendința de a desfășura activitatea frauduloasă.

- ❑ Mecanisme de raportare ⇒ stabilesc și promovează metode și instrumente precise de raportare a suspiciunilor de fraudă/neregulă și a punctelor slabe dintr-un SMC.

IMPORTANT! Un mecanism precis de raportare cu autoritatea de audit, cu CE (OLAF), cu organele de verificare și control și cu organele de anchetă, asigură o coordonare eficientă și eficace în combaterea corupției (inclusiv a fraudei).

- ❑ Instruirea și informarea personalului cu privire la aplicarea metodologiilor și utilizarea instrumentelor de raportare trebuie să asigure că aceștia:
 - ▶ înțeleg unde ar trebui să raporteze suspiciuni de comportament sau acțiuni frauduloase;
 - ▶ au încredere că personalul de conducere ia măsuri în ceea ce privește suspiciunile;
 - ▶ au încredere că pot raporta în mod confidențial și că organizația nu tolerează presiuni și/sau represalii împotriva personalului care raportează suspiciuni.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ❑ Drept urmare, eficacitatea măsurilor de depistare a fraudei depinde, ca și în cazul prevenirii, de robustețea și precizia sistemului administrativ de implementare a acestora:
 - ▶ proceduri clare și eficiente pentru tratarea suspiciunilor de fraudă și pentru comunicarea rapidă către autoritățile competente;
 - ▶ o politică clară și protectivă pentru alertare/ denunțare („whistleblowing”);
 - ▶ utilizarea instrumentelor și tehnicilor de analiză și detectare a fraudelor;
 - ▶ formarea profesională;
 - ▶ un mecanism de raportare clar și eficient.

- ❑ Mecanismul de analiză și raportare:
 - ▶ are o importanță deosebită, atât pentru CE (OLAF), cât și pentru statul membru, deoarece permite o mai bună cunoaștere a tipologiei și modelului de fraudă, amploarea/ dimensiunea și aplicarea celor mai eficiente metode de depistare;
 - ▶ este foarte util în identificarea celor mai vulnerabile sfere de acțiune, astfel încât măsurile adoptate pentru a diminua riscurile să aibă eficiență maximă;
 - ▶ face personalul mai vigilent în ceea ce privește depistarea fraudei.
 - ▶

C. **Gestionare și Control** ⇒ mecanism de investigare și stabilire a prejudiciului și inițierea unei anchete judiciare pentru stabilirea culpei; autoritatea de management este responsabilă pentru transmiterea cazului de fraudă către autoritățile competente de cercetare și urmărire penală naționale, dar și către Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) în conformitate cu dispozițiile naționale și europene (art. 122 din RDC).

- ❑ Eficacitatea măsurilor de investigare și urmărire penală depinde de existența unor structuri și sisteme administrative puternice, în special:
 - ▶ reguli/norme clare și eficiente privind schimbul de informații și date între autoritățile administrative și cele judiciare;
 - ▶ cooperarea strânsă și facilă între autoritățile administrative și cele judiciare;
 - ▶ specializarea anchetatorilor și procurorilor în domeniul FESI;

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ formarea continuă în domeniul gestionării FESI.

D. **Măsuri corective și recuperare** ⇒ vizează recuperarea sumelor plătite necuvenit, de la beneficiari, de către autoritățile de management.

IMPORTANT!

- Aplicarea măsurilor corective/sanctiunilor precum și vizibilitatea acestora (prin orice mijloace legale), reprezintă un factor major de descurajare a potențialilor autori de fraude.
- Excluderea de la finanțare sau din procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică a autorilor care au comis fraude, este, de asemenea, deosebit de importantă din perspectiva descurajării potențialilor autori de fraude.

Autoritățile de management ar trebui să faciliteze procesul de investigație și să acționeze decisiv pentru recuperarea fondurilor UE și, după caz, în procedurile juridice civile sau penale.

- Eficacitatea măsurilor de recuperare a prejudiciului depinde, ca și în cazul mecanismelor de investigare și urmărire, de existența unor structuri și sisteme administrative solide, în special:
 - ▶ un sistem de sancțiuni administrative și/sau judiciare eficiente, descurajatoare, proporționale și mai dure decât cele aplicate neregulilor;
 - ▶ numirea autorităților cu responsabilități clare pentru aplicarea corectă a sancțiunilor;
 - ▶ un sistem eficient și eficace pentru recuperarea FESI;
 - ▶ un sistem de monitorizare și evaluare statistică;
 - ▶ instruirile, formările profesionale, instrumente practice și manuale.

II.5 Modalități de comitere a infracțiunilor în cadrul proiectelor cu fonduri europene

Printre acțiunile care implică fraude în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene se numără următoarele:

- falsificarea evidențelor contabile ale entității pentru a ascunde existența unor obligații de plată a taxelor și impozitelor restante, precum și a contribuțiilor la asigurările sociale;

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- falsificarea prin contrafacerea unor certificate de atestare fiscală în scopul ascunderii situațiilor de insolvență financiară;
- completarea cu date false a cererilor de finanțare nerambursabilă în legătură cu experiența firmei într-un anumit domeniu și posibilitățile reale de pregătire și realizare a proiectului;
- falsificarea istoricului societății în ceea ce privește experiența profesională în domeniu și introducerea fictivă în proiecte a unor experți-cheie;
- falsificarea cererii de finanțare nerambursabilă prin introducerea în bugetul proiectului a unor cheltuieli supradimensionate bazate pe oferte financiare nereale, în scopul obținerii unor finanțări cu un quantum peste valoarea reală de implementare a acestuia;
- evaluarea fictivă a ofertelor de către comisiile de evaluare;
- cereri de ofertă și oferte false provenite de la societăți inexistente;
- introducerea în procedurile de achiziții a unor entități care nu și-au dat acceptul și nu au participat la licitație;
- întocmirea în fals a declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate ale membrilor comisiei de evaluare;
- ascunderea pe baza unor declarații false a conflictului de interese dintre firmele ofertante și membrii comisiei de evaluare;
- fabricarea de acte financiar-contabile privind achizițiile de bunuri și servicii cu scopul de a ascunde utilizarea incorectă a fondurilor comunitare;
- falsificarea devizelor de lucrări și a documentelor subsecvente acestora privind executarea activităților din proiect;
- decontarea unor cheltuieli pentru activități fictive;
- falsificarea prin contrafacere a semnăturilor unor persoane care nu au participat la activitățile din proiect privind transportul, cazarea și diurna acestora;
- suprafacturarea costurilor proiectului;
- facturarea de servicii inexistente;
- falsificarea CV-urilor profesionale;
- comandarea unui audit financiar pentru acoperirea fraudei privind utilizarea fondurilor alocate.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Există numeroase acronime și cuvinte tehnice folosite în mod frecvent în astfel de situații. Într-un studiu făcut de PricewaterhouseCoopers sunt prezentate noțiunile respective pentru a atrage atenția utilizatorilor și totodată pentru prevenirea acestor fenomene. În continuare redăm câteva dintre conceptele mai importante:

- **frauda contabilă** - situațiile financiare și/sau alte documente sunt modificate ori prezentate astfel încât să nu reflecte valoarea reală sau activitățile financiare ale organizației. Acest lucru poate implica manipulări contabile, împrumuturi frauduloase și tranzacții neautorizate;
- **mita** - utilizarea ilegală a unei poziții oficiale pentru a obține un avantaj. Aceasta poate implica promisiunea unui beneficiu economic sau a altor favoruri, folosirea intimidării ori a șantajului. De asemenea, mita se poate referi și la acceptarea unor astfel de stimulente. Exemplele specifice includ extorcarea, cadourile (cu atașamente), plățile efectuate în vederea facilitării unor acțiuni etc.;
- **corupția** - conduită necinstită sau frauduloasă a celor aflați la putere, implicând în mod obișnuit mita sau conflictul de interese. Corupția rămâne cea mai mare problemă cu care se confruntă societatea actuală;
- **mita și corupția** - definite deseori ca abuzuri ale puterii, acestea sunt comise de persoane care se află în poziții de autoritate. În fond, mita și corupția au fost prezente de când au început oamenii să se organizeze în societăți recunoscute și cu siguranță vor continua să fie puternice și pe viitor;
- **criminalitatea informatică** - orice infracțiune comisă sau facilitată prin utilizarea echipamentelor informatice;
- **atacul cibernetice** - activitate care urmărește să afecteze disponibilitatea, confidențialitatea sau integritatea sistemelor informatice;
- **achiziționarea frauduloasă** - conduită ilegală care implică achiziționarea de bunuri sau servicii pentru organizație ori procese de licitație;
- **evaziunea fiscală** - practică ilegală în care o organizație sau o corporație evită în mod intenționat să își plătească adevărata sarcină fiscală.

II.6. Strategia antifraudă- principii și priorități

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Strategia antifraudă a Comisiei se aplică atât la capitolului privind cheltuielile, cât și capitolului privind veniturile la buget. În România SNLAF 2017 - 2023 cuprinde măsuri pentru latura de venituri la bugetul UE (complementar măsurilor pentru latura de cheltuieli a bugetului UE), răspunzând, astfel, în integralitate rigorilor art. 325 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene. Prin SNLAF se urmărește totodată coordonarea eforturilor de prevenire a fraudei, întreprinse de toți partenerii naționali, pentru o absorbție ridicată și sănătoasă a fondurilor europene și pentru o contribuție bugetară completă a României la bugetul UE. Pe de altă parte, SNLAF va duce la o îmbunătățire a percepției instituțiilor și cetățenilor europeni asupra capacității României de a întreprinde acțiuni coordonate și de a fi un partener de încredere. De aceea, SNLAF vizează consolidarea cadrului legal, prin actualizarea actelor normative incidente sau adoptarea de noi acte, întărirea capacității instituționale prin pregătirea profesională a personalului, prin utilizarea de soluții IT și baze de date extinse, prin comunicare interinstituțională și schimb de informații constante. Totodată, SNLAF oferă cadrul necesar pregătirii instituțiilor față de schimbările legislative adoptate de legiuitorul european și intervenite pe parcursul implementării acesteia. SNLAF va crea și operaționaliza rețele profesionale care vor asigura infrastructura necesară implementării acesteia și îmbunătățirea cooperării instituționale. Valoarea adăugată a SNLAF constă și în faptul că aceste rețele și rezultatul activității lor vor ultraactiva strategia.

Marile principii directoare și obiective ale politicii Comisiei transpuse în SLAF în acest domeniu sunt următoarele:

Etică. Comisia și celelalte autorități responsabile cu gestionarea fondurilor UE trebuie să respecte cele mai riguroase standarde în materie de comportament etic și de integritate. Personalul acestora trebuie să respecte aceste standarde și trebuie să fie format în mod corespunzător pentru a recunoaște riscurile de fraudă și pentru a fi conștientizat cu privire la necesitatea de a o combate.

Transparență sporită. Acesta este un instrument important în lupta împotriva fraudei. În măsura în care acest lucru este posibil, informațiile relevante cu privire la utilizarea fondurilor UE trebuie să fie disponibile într-un format care să poată fi auditat, comparat

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

și analizat în scopuri antifraudă, sub rezerva normelor pertinente referitoare la protecția datelor⁹.

Prevenirea fraudelor. Elaborarea programelor de cheltuieli reprezintă prima etapă în prevenirea eficace a fraudelor. Prin urmare, în studiile de fezabilitate și în evaluările de impact, după caz, se va introduce o analiză cu privire gradul de expunere la riscul de fraudă. În stadiul de punere în aplicare a programelor, mecanisme de monitorizare și control eficace, bazate pe potențialul de risc, ar trebui să garanteze atenuarea corespunzătoare a riscului de fraudă.

Capacitate efectivă de investigare. Instrumentele și stimulentele adecvate sunt importante pentru detectarea și investigarea eficace a fraudelor. În cazul în care se suspectează o fraudă, organismele antifraudă trebuie să beneficieze de accesul confidențial la informațiile necesare, în colaborare cu instituțiile și organismele în cauză, pe o pistă de audit și în conformitate cu reglementările în vigoare. În plus, instituțiile și organismele în cauză trebuie să primească, din partea organului de anchetă, informații adecvate și prompte care să îi permită luarea de măsuri de precauție și în vederea împiedicării continuării unei nereguli sau fraude cu impact asupra bugetului UE. Denunțătorii, martorii și informatorii trebuie să aibă acces cu ușurință la proceduri sigure și rapide de raportare a cazurilor de fraudă.

Sanțiuni. Justiția trebuie înfăptuită cu respectarea legalității și într-un termen rezonabil. Procedurile trebuie să prevadă standarde sporite pentru respectarea legalității, utilizând mecanisme care să permită o acțiune rapidă și independentă. În plus față de aplicarea de sanțiuni adecvate, este important ca persoanele condamnate și sancționate administrativ să fie private efectiv de produsele infracțiunii săvârșite, iar resursele fraudate trebuie recuperate.

Buna cooperare între actorii interni și externi. În special, cooperarea armonioasă dintre UE și autoritățile naționale competente, precum și între serviciile din cadrul tuturor instituțiilor în cauză reprezintă o precondiție pentru combaterea eficientă a

⁹ A se vedea articolele 29 și 30 din Regulamentul financiar (principiul transparenței).

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

fraudei. Comisia ia în considerare rolul important al partenerilor săi în implementarea programelor, în special în cadrul gestiunii partajate

Fiecare instituție care gestionează fonduri europene poate deține un rol în cel puțin una dintre cele patru etape prezentate mai sus.

INSTITUȚIA	ROL
AUTORITATE DE MANAGEMENT	PREVENȚIE, DETECTARE, GESTIONARE, CORECȚII
MINISTERUL FONDURILOR EUROPENE	PREVENȚIE
AUTORITATEA DE AUDIT	PREVENȚIE, DETECTARE
AUTORITATEA DE CERTIFICARE ȘI PLATĂ	DETECTARE, GESTIONARE, CORECȚII
ANAP	PREVENȚIE, DETECTARE
CNSC	PREVENȚIE, GESTIONARE
ANI	PREVENȚIE, DETECTARE
DLAF	DETECTARE, GESTIONARE
DNA	GESTIONARE, CORECȚII

II.7 Gestionarea neregulilor/cazurilor de fraudă studiu comparativ¹⁰: nivel național și nivel European- Cazuistică și jurisprudență relevantă; Exemple relevante;

2.7.1 Importanța identificării timpurii a neregulilor/potențialului de fraudă cu fonduri europene în noile state membre

Conform Raportului anual al Comisiei Europene privind *Protecția intereselor financiare ale UE și combaterea fraudei* (2013), România se înscrie pe a doua poziție în clasamentul țărilor cu cele mai multe suspiciuni de fraudă înregistrate - 109 (după Italia), urmată de Bulgaria și Polonia. În privința sumelor implicate în fraudele raportate de România, acestea se ridicau la 36,5 milioane de euro, la un volum de corecții financiare de aprox. 230 milioane de euro (pentru perioada 2011 - 2014).

¹⁰ Consolidarea unui sistem eficient de control pentru prevenirea fraudelor cu fonduri europene în noile state membre în perioada 2014 - 2020 studiu comparat: România, Bulgaria, Ungaria, Croația, IPP 2015

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

România ocupă locul al doilea ca număr de suspiciuni de fraudă transmise către CE, al treilea ca volum financiar, după Italia și Polonia (2013). Volumul financiar asociat fraudelor raportate de România reprezintă 12,7% din totalul volumului financiar al fraudelor pentru toate cele 27 de state membre.¹¹

Trebuie subliniat faptul că, în România numărul ridicat suspiciuni de neregulă/fraude pleacă și de la faptul că în prezent legislația națională definește neregula și fraudă mai larg decât legislația europeană. Astfel, Regulamentul 1303/2013 stabilește ca neregulă *”orice încălcare a legislației europene sau a legislației naționale în legătură cu aplicarea acesteia care rezultă dintr-un act sau o omisiune a unui operator economic ... care are sau ar putea avea ca efect un prejudiciu la adresa bugetului UE”*. Forma actuală a OUG 66/2011 adaugă la definiția din regulament și: încălcarea legislației naționale care nu are legătură cu aplicarea legislației europene, orice abateri de la regularitate sau conformitate (care nu constituie abateri de la legalitate), orice abateri de la prevederile contractelor de finanțare. Consecința este raportarea unei rate superioare de eroare și declararea unor cheltuieli ca neeligibile, exclusiv în baza acestor prevederi ale legislației interne, deși acestea ar putea fi considerate eligibile conform legislației europene.

Conform definiției actuale din OUG 66, fraudă este definită ca *”orice infracțiune în legătură cu obținere și utilizare fondurilor europene... prevăzută de Codul penal sau alte legi speciale”*.

La nivel european fraudă este definită de Convenția pentru protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene într-un sens mult mai restrâns, respectiv doar la 3 situații:

- fals in declaratii cu efect obtinerea pe nedrept de fonduri ;
- schimbarea destinatiei fondurilor;
- fals in declaratii care are ca efect diminuarea veniturilor UE

¹¹ 1 Raportul anual al Comisiei Europene privind protejarea intereselor financiare ale UE – anul 2013, disponibil la: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2013/1_act_part1_en.pdf

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Aceste 3 situații au fost preluate în legislația penală națională fiind prevăzute și pedepsite prin legea nr. 78/2000, art. 18¹ - 18⁵. Orice altă infracțiune prevăzută de Codul penal sau alte legi speciale decât Legea 78 nu constituie și fraudă, în sensul Convenției și al Tratatului TFUE. Aceasta va fi în continuare urmărită și pedepsită conform legislației penale naționale, fără a fi raportată ca fraudă și fără a fi luate măsuri de suspendare a plăților la suspiciune.

Efectele acestei situații constau în identificarea riscuri de fraudă exagerate, creșterea numărului de fraude confirmate, creșterea numărului de suspiciuni, suspendarea nejustificată de rambursări sau contracte de finanțare, declararea de sume neeligibile.

Aceste realități obligă România să adopte un sistem public inclusiv pârghii instituționale dar și o înțelegere suficientă la nivelul societății pentru a evita perpetuarea disfuncționalităților care au generat, în exercițiul financiar 2007 - 2013, corecții în valoarea totală de peste 830 de milioane euro, respectiv înregistrarea a 532 de dosare de suspiciuni de fraudă cu fonduri europene la finalul anului 2014.

Astfel, propunerea de modificare ale OUG 66/2011 inițiată de MFE vizează și corectarea acestor aspecte.

2.7.2 Măsurile necesare pentru noul exercițiu financiar prezentate în cadrul studiului se referă la:

a. Necesitatea îmbunătățirii cadrului normativ de la nivelul Autorităților de Management și de Control

Din păcate, când acest echilibru nu este realizat corespunzător, decizii, aparent orientate către atingerea primului obiectiv menționat - creșterea gradului de absorbție - precum alocarea de proiecte pe principiul ”*primul venit, primul servit*”¹² nu au făcut decât să creeze cadrul și uneori să determine finanțarea de proiecte propuse de entități cu o capacitate necorespunzătoare și neverificată adecvat înaintea semnării contractelor de finanțare, conducând ulterior la probleme în implementare și uneori chiar la blocarea finanțărilor. Sunt cunoscute cazurile unor entități care, cu o experiență anuală de

¹² În conformitate cu Ghidul Solicitantului POSDRU 2007 – 2013 disponibil la http://www.fonduri-ro.ro/posdru/images/downdocs/ghid_2011_cg_schita.pdf

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

management a unor bugete ce nu depășeau anterior câteva mii de euro euro, au ajuns în situația de a câștiga și chiar 2 - 3 proiecte cumulând bugete de milioane de euro (mai ales în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane) , riscul unui management defectuos și implicit a unor nereguli/suspiciuni de fraudă fiind semnificativ în aceste cazuri.

De asemenea, situații ca cele generate în cadrul *Programului Sectorial Creșterea Competitivității Economice pentru care Comisia Europeană a întrerupt plățile în decembrie 2014 ca urmare a identificării în urma activității de audit a unor dovezi care sugerau mai multe încălcări ale directivei privind achizițiile publice* (ex: înțelegeri secrete între firmele ofertante și companiile care au elaborat documentațiile de atribuire), trebuie să constituie un serios semnal de alarmă și în același timp un studiu de caz suficient de motivant pentru Autoritățile de Management care vor gestiona în continuare implementarea unui nou exercițiu financiar în România.

b. Importanța cooperării legislative și administrative pentru identificarea timpurie a neregulilor și a potențialelor fraude

Situațiile conținând nereguli și chiar o suspiciune de fraudă ating competențele mai multor instituții, de unde și necesitatea inițierii unor protocoale și relații eficiente de colaborare/schimb de informații între diverse autorități cu atribuții de management și control.

c. Capacități și practici eficiente pentru controlul timpuriu și prevenirea neregulilor și a fraudelor

Modificarea cadrului legal în sine nu constituie în România, o condiție suficientă pentru ca procedurile să funcționeze uniform și eficient în toată țara. Este valabil și în materia managementului fondurilor europene, la nivelul Autorităților de Management, concentrându-se un nivel de expertiză solid legat de proceduri de control și sancționare, nu însă și legat de sprijinirea pro-activă a beneficiarilor să evite producerea unor nereguli sau chiar a unor potențiale situații de fraudă.

Situații cum au fost cele întâlnite pe studiul frecvent în actualul exercițiu financiar și în care pentru aceeași speță, autorități de control nationale si europene au dat soluții diametral opuse, trebuie să determine un mod de gândire care să uniformizeze aceste practici care să

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

plece de la premisa necesității corectării și nu doar a sancționării *ex post* a neregulii/situației generatoare de potențială fraudă. În acest sens, este de reflectat și asupra asumării responsabilității pe nivel de competență între toate entitățile implicate în activitatea de control și sancționare. Cea mai recentă dezbatere a IPP pe tema corecțiilor financiare și a fraudelor a relevat faptul că există o tendință de ”ocolire/pasare” a responsabilității între entitățile de control pe fondul general al intensificării activității organelor de control penal/anti-corupție, ceea ce din nou trebuie să constituie un punct de reflecție în preocuparea generală privind dezvoltarea de politici de prevenție în vederea evitării de nereguli în proiecte cu fonduri europene.

d. Transparența - soluție transversală pentru prevenirea oricăror tentative de fraudare a fondurilor structurale

Transparența totală față de proiectele cu finanțare din fondurile europene structurale și de investiții va reprezenta o soluție eficientă pentru abordarea sistemică a fenomenului fraudei prin fonduri europene. Aparent, în România, paginile de internet ale Ministerelor și altor instituții implicate în managementul fondurilor europene, inclusiv platformele de specialitate (Sistemul Electronic al Achizițiilor Publice - SEAP) pentru domeniul achizițiilor publice, pun la dispoziția publicului larg o multitudine de informații legate de implementarea proiectelor cu fonduri europene în România. În realitate, și pe fondul unei lipse de interes sau, mai grav, de neîncredere a publicului larg pentru rolul crucial pe care aceste fonduri îl au pentru dezvoltarea României, acest subiect nu generează o mai mare preocupare, mai ales în rândul jurnaliștilor, având un potențial extraordinar de detectare timpurie a celor (oameni și practici) care intenționează să implementeze necorespunzător proiecte de investiții cu fonduri nerambursabile.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

III.CONFLICTUL DE INTERESE ÎN IMPLEMENTAREA CONTRACTELOR CU FINANȚARE EUROPEANĂ

III.1.Conflictul de interese - cadrul legal

Reglementările penale și administrative în domeniul conflictului de interese urmăresc susținerea integrității funcționarilor publici în îndeplinirea îndatoririlor de serviciu pe care le au în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din care fac parte.

Încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementărilor aplicabile funcționarului public sau activității respective.

O primă reglementare a conflictului de interese, prin raportare explicită la funcționarul public, a fost cea introdusă în *Recomandarea nr. 10/2000*¹³ a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei:

□ Art. 13 „Conflictul de interese”

1. *„Conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară a influența exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor sale oficiale.*
2. *Interesul personal al funcționarului public include orice avantaj pentru el însuși, familia sa, rudelor apropiate, prietenilor și persoanelor sau organizațiilor cu care acesta are sau a avut relații de afaceri sau relații politice. Interesul personal poate include orice obligație, financiară sau civilă, pe care funcționarul public o are.*
3. *Întrucât funcționarul public este, de regulă, singura persoană care știe dacă se află în această situație, funcționarul public are responsabilitatea personală:*
 - *să aibă în atenție orice conflict de interese real sau potențial;*
 - *să ia măsuri pentru a evita acest conflict;*

¹³ Anexa „Modelul Codului de conduită pentru funcționarii publici”, art. 13

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- *să dezvăluie șefului său ierarhic superior orice conflict de acest tip de îndată ce a luat cunoștință despre el;*
 - *să respecte orice decizie finală de a se retrage din situația apărută sau de a renunța la avantajele care provoacă conflictul”.*
4. *Ori de câte ori situația o impune, funcționarul public trebuie să declare dacă se afla sau nu într-un conflict de interese.*
 5. *Orice conflict de interese declarat de un candidat la serviciul public sau la un nou post în serviciul public, trebuie soluționat înainte de numirea sa.”*

În anul 2003 statele membre ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) a prezentat în ghidul „Managementul conflictelor de interese în serviciul public”, o formă generală a conflictului de interese:

□ „...existența unui conflict între îndatoririle publice și interesele private ale unui funcționar public, interesele private ale funcționarului putând influența în mod necuvenit exercitarea îndatoririlor și a responsabilităților sale oficiale.¹⁴”

În legislația națională, prin *Legea nr. 161/2003*, a fost introdusă, pentru prima dată, o reglementare unitară privind conflictul de interese, astfel:

□ Art. 70 „Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin, potrivit Constituției și altor acte normative.”

Art. 4 lit. e) din *Legea nr. 7/2004* privind *Codul de conduită* definește **conflictul de interese** ca fiind acea situație sau împrejurare în care interesul personal, direct ori indirect, al funcționarului public este în contradicție cu interesul public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției publice deținute.

Față de cadrul normativ de incriminare a faptelor de corupție, *Codul Penal* sancționează în cuprinsul art. 301 folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane¹⁵

¹⁴ Definiție propusă de OECD în ghidul „Managing Conflict of Interest in the Public Service”, 2003, pag. 24

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

și în cuprinsul art. 308 infracțiunile de corupție și de serviciu comise de alte persoane, astfel:

□ Art. 301 „Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane:

(1) *Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care s-a obținut un folos patrimonial pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv...*

(2) *Dispozițiile alin. (1) nu se aplică în cazurile în care actul sau decizia se referă la următoarele situații:*

a) *emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative;*

b) *exercitarea unui drept recunoscut de lege sau în îndeplinirea unei obligații impuse de lege, cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de aceasta.”*

□ Art. 308 „Infracțiuni de corupție și de serviciu comise de alte persoane:

(1) *Dispozițiile art. 289-292, 295, 297-300 și art. 304 privitoare la funcționarii publici se aplică în mod corespunzător și faptelor săvârșite de către sau în legătură cu persoanele care exercită, permanent ori temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul unei persoane fizice prevăzute la art. 175 alin. (2). În acest caz, limitele speciale ale pedepsei se reduc cu o treime.”*

În ceea ce privește definirea conflictului de interese la nivelul directivelor europene privind achizițiile publice, o primă referire poate fi identificată în cadrul Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului European din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, potrivit căruia ” statele membre se asigură că autoritățile contractante iau măsurile adecvate pentru a preveni, identifica și lua măsuri în privința conflictelor de interese apărute în desfășurarea procedurilor de achiziție, astfel încât să se evite orice denaturare a concurenței și să se asigure un tratament egal pentru toți operatorii economici”.¹⁶

¹⁵ Denumirea articolului („Conflictul de interese”) și conținutul articolului au fost modificate prin Legea nr. 193/2017

¹⁶ Art.24 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Potrivit tezei a 2-a a aceleiași prevederi legale, "*conceptul de conflict de interese acoperă cel puțin orice situație în care personalului autorității contractante sau al unui furnizor de servicii, care acționează în numele autorității contractante, ce sunt implicați în desfășurarea procedurii de achiziție sau care pot influența rezultatul acesteia au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea sau independența lor în contextul derulării procedurii de achiziție*".

Conflictul de interese în domeniul achizițiilor publice trebuie analizat, într-o primă etapă, prin raportare la *calitatea de autoritate contractantă*¹⁷ pe care o au organismele care derulează proceduri de achiziții publice, precum și *la elementele de natură statutară/ contractuală* a persoanelor implicate în procesul de elaborare a documentației de atribuire.

În momentul derulării procedurii de achiziție publică, se verifică elemente de incompatibilitate, care derivă din legile speciale aplicabile personalului implicat în derularea procedurii, precum și reglementările care definesc/ stabilesc conflictul de interese în domeniul achizițiilor publice.¹⁸

Astfel, în ceea ce privește legea specială în domeniul achizițiilor publice, aceasta definește conflictul de interese ca reprezentând: "*orice situație în care personalul autorității contractante sau ai unui furnizor de servicii care acționează în numele autorității contractante, care sunt implicați în desfășurarea procedurii de atribuire sau care pot influența rezultatul acesteia au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea ori independența lor în contextul derulării procedurii de atribuire.*"¹⁹

Plecând de la definiția furnizată de legiuitor, în procesul de identificare privind existența unui conflict de interese, se analizează într-o primă etapă reglementările privind conflictul de interese stabilite de legiuitor în domeniul achizițiilor publice, iar în

¹⁷ Art.4 alin. (1) din Legea 98/20016 privind achizițiile publice, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 390 din 23/05/2016;

¹⁸ Art.58-63 din Legea 98/20016 privind achizițiile publice, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 390 din 23/05/2016;

¹⁹ Art.59 din Legea 98/20016 privind achizițiile publice, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 390 din 23/05/2016;

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

subsidiar, se analizează textele de lege aplicabile, prin raportare la statutul personalului autorității contractante care sunt implicați în procesul de derulare al procedurii de achiziție publică.

Analiza conflictului de interese, trebuie raportată la legislația specifică administrației publice centrale sau locale²⁰ care stabilește drepturi și obligații atât pentru personalul contractual din cadrul autorităților contractante, cât și pentru funcționarii publici.

Apariția unor imixțiuni între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici poate duce la forme de corupție.

ATENȚIE!

La incriminarea unei fapte care întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni, trebuie luate în seamă două aspecte importante:

- a. subiectul infracțiunii - funcționarul public/ persoana în accepțiunea dispozițiilor art. 175 din noul *Cod Penal*, și
- b. produsul infracțiunii - folosul patrimonial în sensul dispozițiilor noului *Cod Penal*.

În ceea ce privește protecția intereselor financiare ale UE și combaterea corupției în domeniul gestionării proiectelor finanțate de la bugetul UE, *Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1046/2018*²¹ privind normele aplicabile bugetului Uniunii, tratează conflictul de interese astfel:

□ Art. 61

(1) „... un conflict de interese există în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unui factor financiar sau ale unui alt factor, menționate la alineatul (1), este compromisă din motive care implică

²⁰ Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici; Legea nr. 2015/2001 a administrației publice locale, legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, Legea nr. 78/2000, privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.

²¹ Noul Regulament Financiar în vigoare din data de 8 august 2018

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

familia, viața afectivă, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes personal direct sau indirect.”

*Pentru exercitarea funcțiilor de demnitate publică și funcțiilor publice, pentru prevenirea corupției instituționale, pentru asumarea responsabilităților în evaluarea declarațiilor de avere, a datelor și informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite pe parcursul exercitării funcției publice, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale în care se pot afla persoanele prevăzute la art. 1²², activitatea de evaluare a averii, a conflictelor de interese și a incompatibilităților în care se pot afla persoanele prevăzute la art. 1 se efectuează de către Agenția Națională de Integritate (ANI) în baza principiilor enunțate în art. 8 alin. (3) din *Legea nr. 176/2010*.*

III.2. Forme ale conflictului de interese

Situațiile de conflict de interese fac de multă vreme subiectul unei politici specifice. Legislația națională și comunitară, mecanismele de management în instituțiile publice au menirea să mențină integritatea și promovarea deciziilor dezinteresate. De aceea, o politică modernă de prevenire a conflictului de interese trebuie să urmărească găsirea unui echilibru prin:

- ▶ identificarea riscurilor care afectează integritatea autorităților publice și a funcționarilor publici;
- ▶ prin conștientizarea autorităților publice și a funcționarilor publici asupra unor incidente sau potențiale stări de conflict de interese;
- ▶ interzicerea fermă a situațiilor generatoare a conflictelor de interese;
- ▶ gestionarea eficientă a situațiilor aparente de conflict de interese;
- ▶ implementarea unor proceduri eficiente de identificare, dezvăluire, gestionare și promovare a soluțiilor adecvate situațiilor generatoare sau a celor de conflicte de interese reale.

²² *Legea nr. 176/2010 art. 8 alin. (1)*

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

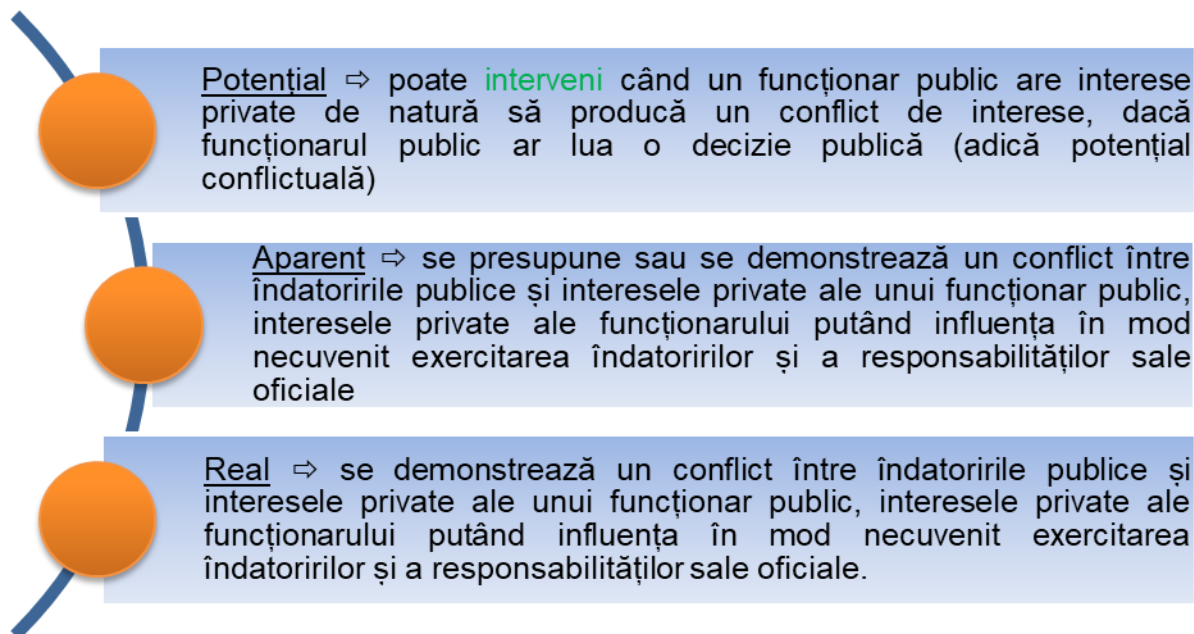


Fig. Caracterul/tipologia conflictului de interese²³

În situația în care un ofertant aflat în conflict de interese câștigă o procedură²⁴ de achiziție publică și ordonatorul de credite semnează contractul, conflictul de interese devine consumat, așa încât instrumentele pe care le are la îndemână autoritatea contractantă sunt remedierea²⁵ situației prin:

1. rezilierea contractului,
2. sesizarea situației de conflict de interese organelor abilitate, și
3. orice alte măsuri în conformitate cu legea.

²³ Tipuri propuse de OECD în ghidul „Managing Conflict of Interest in the Public Service”, 2003

²⁴ Conflictul de interese, în sensul art. 58 din Legea nr. 98/2016 respectiv art. 72 din Legea nr. 99/2016 (care transpun dispozițiile directivelor europene în domeniu), este motiv de excludere din procedura de atribuire în situația în care nu poate fi remediat pe parcursul procedurii (art. 167 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 98/2016, art 180 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 99/2016).

²⁵ „Remediarea” este posibilă până la finalizarea procedurii de atribuire. Ulterior autoritatea/entitatea contractantă are dreptul să denunțe unilateral contractul (art. 233 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016 și/sau să aplice sancțiunile prevăzute în contractul încheiat, cu emiterea unui document constatator negativ. Autoritatea/entitatea va suporta amenda prevăzută în capitolul „contravenții și sancțiuni” din legile menționate. Trebuie menționat că orice persoană interesată are dreptul să solicite în instanță constatarea nulității contractului art.58 alin. (1) și (2) lit .d) din Legea nr. 101/2016

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

În situația în care funcționarul public a participat la luarea unei decizii publice, față de care are interese private și prin care acționează în mod necuvenit în exercitarea atribuțiilor sale, încălcând prevederile legale, conflictul de interese este consumat.

Zonele cu risc ridicat de apariție a conflictelor de interese sunt:

- a. achizițiile publice,
- b. funcțiile de verificare și control,
- c. funcțiile de monitorizare, și
- d. funcțiile de relaționare stabilite între autoritățile publice și entitățile private.

Domeniul cu cel mai ridicat risc de apariție a conflictelor de interese îl reprezintă achizițiile publice, astfel că mecanismele de prevenire a conflictelor de interese trebuie să aibă în vedere factorul uman, respectiv funcționarul public care, de regulă, este cel mai în măsură să conștientizeze o astfel de situație conflictuală, având responsabilitatea de:

- ▶ a evalua situația care determină apariția unui conflict de interese,
- ▶ a acționa rapid și eficient pentru a evita conflictul de interese,
- ▶ a informa superiorul ierarhic despre o posibilă circumstanță conflictuală,
- ▶ a anula, dacă este posibil, circumstanță conflictuală sau, după caz, de a renunța la situația care ar conduce la un conflict de interese în raport de activitatea sa.

III.3. Cauze și efecte

Cauzele generatoare de conflicte de interese, incompatibilități și gradul de apariție al lor pot fi determinate, în principal, de:

- a. Lipsa de transparență;
- b. Deficiențe în organizarea și funcționarea structurilor cu rol de autorități contractante;
- c. Politizarea excesivă a autorităților contractante;
- d. Promovarea nepotismului la angajarea funcționarilor publici;
- e. Deprofesionalizarea structurilor cu rol de autorități contractante;

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- f. Lipsa eticii și integrității profesionale precum și conduita - imorală atât la nivelul autorităților contractante, cât și la nivelul entităților private;
- g. Legislația incompletă;
- h. Cooptarea clientelară a experților evaluatori independenți;
- i. Pantouflage;
- j. Convențiile sau înțelegerile din spatele ușilor închise ale entităților private cu funcționarii publici etc.

DEFINIȚII	<p><i>Pantouflage</i> sau <i>revolving door</i> ⇒ migrarea funcționarilor publici din sectorul public în sectorul privat, pentru a fi răsplățiți de entitățile private pentru deciziile luate în beneficiul acestora pe timpul mandatului public. De menționat art. 94 alin. (3) din Legea nr. 161/2003.</p>
------------------	--

Efectele atribuite conflictelor de interese pot fi rezumate, în general, astfel:

- ▷ prejudicii grave aduse intereselor financiare ale UE și bugetelor UE și statului român;
- ▷ anularea procedurilor de atribuire ale contractelor de achiziții publice/acordului-cadru, cu impact negativ financiar asupra fondurilor publice;

III. 4. Mecanisme de prevenire

Principiile²⁶ care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea funcțiilor de demnitate publică și funcțiilor publice sunt:

- ▷ imparțialitatea,
- ▷ integritatea,
- ▷ transparența deciziei, și
- ▷ supremația interesului public.

²⁶ Legea 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, art. 71

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

În timp ce conflictul de interese consumat este tratat prin sancțiunile prevăzute expres de lege, conflictul de interese potențial și cel actual trebuie prevenit sau depistat, instrumentele cele mai eficiente fiind:

- ▶ Îmbunătățirea cadrului legislativ existent și utilizarea la maxim a instrumentelor de depistare a potențialelor conflicte de interese de către instituțiile publice și organismele specializate (RECOM, ARACHNE, PREVENT) care în momentul de față se utilizează conform legislației aplicabile/ procedurilor de lucru;
- ▶ Specializarea (profesionalizarea specifică) funcționarilor publici în domeniul achizițiilor publice (cursuri de perfecționare non-comprehensive sau atestări profesionale);
 - ▶ Sancțiuni drastice în cazurile de ascundere ale conflictelor de interese, funcționarilor publici, cât și entităților publice;
 - ▶ Proiectarea și aplicarea unor instrumente specifice obligatorii (coduri de conduită specializate pentru gestionarea conflictelor de interese);
 - ▶ Proiectarea de metodologii și sisteme de alertare, care să permită o monitorizare mai atentă și/sau un control mai riguros asupra aceluși caz;
 - ▶ Instituirea unui sistem de control *ad-hoc* cu personal specializat, în baza rezultatelor analizelor de risc;
 - ▶ Îmbunătățirea instrumentelor de analiză a riscurilor, utilizând informații din evaluările și controalele anterioare;
 - ▶ Proiectarea unor protocoale de cooperare interinstituționale, prin care să se eficientizeze practicile de control pentru prevenirea și depistarea conflictelor de interese și pentru dezvoltarea bazelor de date deschise;
 - ▶ Proiectarea cadrului legislativ și mecanismelor de protejare a surselor de notificare.

La sfârșitul lunii **ianuarie 2017**, Agenția Națională de Integritate a introdus în practică sistemul de prevenție (PREVENT) a conflictelor de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică prin instituirea unui mecanism de

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

verificare²⁷ ex-ante în cadrul procedurilor inițiate prin sistemul electronic de achiziții publice, astfel încât conflictele de interese să fie prevenite fără a fi afectate respectivele proceduri.

Sistemul PREVENT se dovedește a fi un instrument extrem de eficient și eficace în prevenirea conflictelor de interese. O caracterizare sumară a aplicațiilor utilizate în prezent de către autoritățile publice care gestionează fondurile UE nerambursabile se prezintă astfel:

1. **RECOM** ⇒ sistem informatic utilizat de autoritățile publice acreditate în gestionarea fondurilor UE nerambursabile pentru perioada de programare 2014 - 2020, care permite accesul la baza de date a Oficiului Național al Registrului Comerțului;
2. **ARACHNE** ⇒ instrument informatic utilizat de autoritățile publice acreditate în gestionarea fondurilor UE nerambursabile pentru perioada de programare 2014 - 2020, care facilitează evaluarea riscurilor la selecția proiectelor, verificarea și controlul acestora și îmbunătățește procedura de identificare, prevenire și detectare a fraudelor;
3. **PREVENT** ⇒ sistem informatic de verificare *ex-ante* sau *ex-post* utilizat de Agenția Națională de Integritate pentru prevenirea conflictelor de interese în procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice/ acordurilor-cadru, în baza unui formular de integritate completat de autoritățile contractante.

Platformele utilizate în prevenirea și depistarea conflictelor de interese - RECOM, ARACHNE și PREVENT - trebuie tratate drept instrumente de verificare și control complementare.

ATENȚIE!

²⁷ Legea nr. 184/2016 art. 1, art. 4 alin. (3) și art. 5

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

IV. CORECȚII FINANCIARE/REDUCERI PROCENTUALE ÎN CAZUL ABATERILOR DE LA LEGISLAȚIA PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE DIN PERSPECTIVA NOULUI PACHET LEGISLATIV

IV.1. Reguli generale în achizițiile publice pentru prevenirea corupției

Legislația națională (primară, secundară și terțiară) privind achizițiile publice trebuie să garanteze derularea de proceduri transparente și nediscriminatorii, asigurând tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și asumarea răspunderii.

IMPORTANT! TRANSPARENȚA este cel mai mare dușman al corupției.

Autoritățile contractante, pentru a asigura transparența în procesul achizițiilor publice, trebuie să asigure cel puțin următoarele (a se vedea art. 142-153 din Legea 98/2016):

- ▶ publice un anunț de participare;
- ▶ elaboreze specificații tehnice clare și imparțiale/corecte;
- ▶ asigure un tratament egal și nediscriminatoriu ofertanților, în toate etapele procesului de achiziție publică.

Autoritățile contractante trebuie:

- ▶ să planifice și să organizeze procedura/modalitatea de atribuire adecvată;
- ▶ să stabilească metodologia, criteriile de calificare, selecție, criteriul de atribuire;
- ▶ să respecte regulile aduse la cunoștința potențialilor ofertanți în cadrul documentelor publicate și prevederile legale aplicabile;
- ▶ evalueze obiectiv și nediscriminatoriu ofertele:
 - › folosind o metodologie adecvată,
 - › utilizând criteriile de atribuire obiective și echilibrate,

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ evitând orice risc de conflict de interese.
- ▶ să atribuie contractul fără a altera/modifica oferta;
- ▶ să deruleze contractul în modul în care a fost atribuit și încheiat;
- ▶ să dețină resurse umane suficiente, bine instruite și responsabile.

IV.2. Alerta („red flag”)

Alerta reprezintă un semnal de avertizare, indiciu, indicație potențială de

IMPORTANT! ALERTA nu reprezintă o dovadă/ certitudine, ci doar un indiciu că elementele descoperite necesită atenție sporită și verificări suplimentare pentru a confirma sau infirma potențiale fraude.

fraudă.

Se consideră că alertele („red flags”) care ar putea să indice, cu probabilitatea cea mai mare, apariția corupției/fraudei în achizițiile publice, sunt²⁸:

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">▶ modificări frecvente în componența comisiei de evaluare;▶ multiple nume sau puncte de contact;▶ datele de contact și/sau persoanele de contact nu aparțin ofertantului;▶ conflicte de interese în cadrul comisiei de evaluare;▶ manipularea specificațiilor prin cerințe adaptate, prin definirea de mărci comerciale;▶ volum exagerat de mare al ofertei;▶ acceptarea de oferte după | <ul style="list-style-type: none">▶ contestații din partea ofertanților declarați necâștigători;▶ contractul încheiat include documente/elemente care nu făceau parte din ofertă;▶ modificări substanțiale ale scopului contractului și/sau prețului;▶ înțelegeri între ofertanți (tip „cartel”) sau coluziune;▶ toate ofertele depășesc costurile totale previzionate/estimate;▶ documentele justificative privind selectarea ofertantului și atribuirea contractului nu sunt transparentizate;▶ autoritatea contractantă nu completează toate secțiunile anunțurilor publicate;▶ ofertantul câștigător nu este înregistrat la registrul comerțului; |
|---|--|

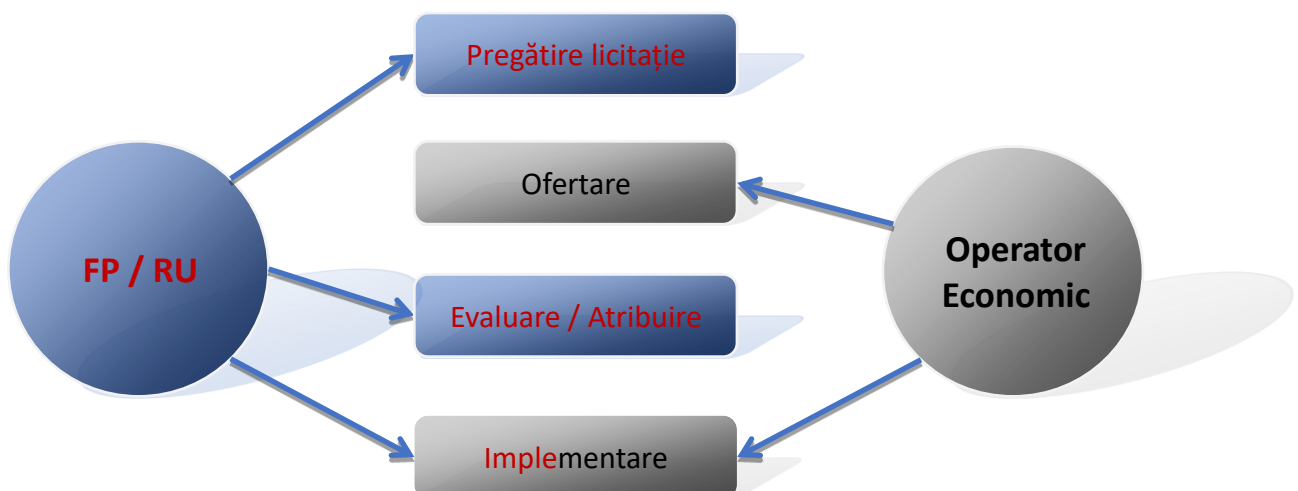
²⁸ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, 2013

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

<p>termenul de depunere anunțat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ favorizarea/atribuirea repetată către același ofertant; ▶ ofertanți câștigători prin rotație; ▶ ofertanți respinși declarați subcontractanți; ▶ un singur participant la proceduri organizate succesiv; ▶ anularea repetată nejustificată a unei anumite procedur; ▶ divizarea artificială a contractului; ▶ oferta subestimată și creșteri succesive de preț după atribuire; ▶ subcontractare în cascadă după semnarea contractului.
--------------------------------------	--

Anumite practici, modele sau forme specifice de manifestare sunt, de fapt, alerte care ar indica nereguli și/sau fraude.

Schema de mai jos prezintă cadrul conceptual, pe baza căruia se poate analiza tipul de alertă („*red flag*”). Distingem următoarele:



- I. Personalul autorității contractante poate influența în mod fraudulos (cu probabilitatea cea mai mare) sistemul de achiziție în următoarele etape:
 1. pregătirea strategiei și a documentației de atribuire,
 2. evaluarea ofertelor și atribuirea contractului, și

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

3. implementarea contractului;

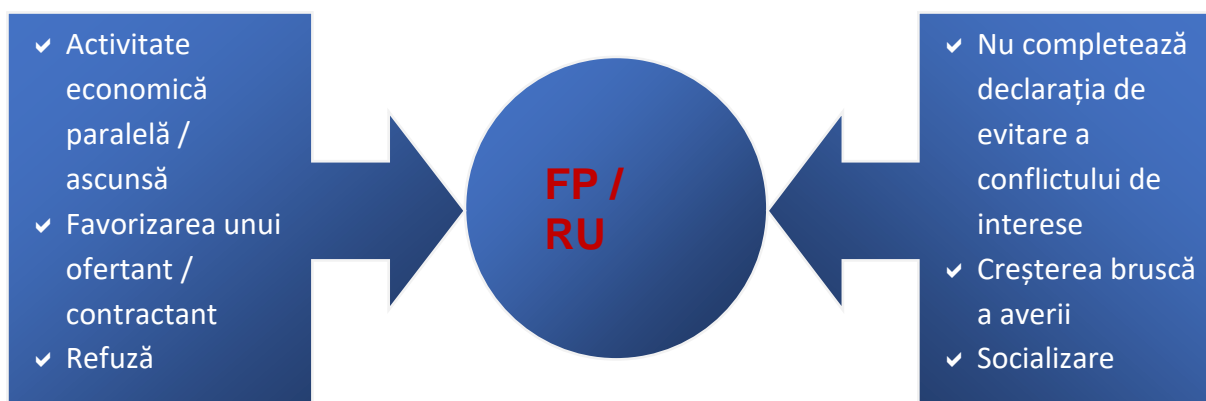
II. Un ofertant (potențial câștigător) poate acționa în mod fraudulos (cu probabilitatea cea mai mare) în următoarele etape:

1. ofertare;
2. implementarea contractului;
3. perioada de sustenabilitate/durabilitate a proiectului.

Situații specifice:

A. NEDECLARAREA CONFLICTULUI DE INTERESE

Legea 98/2016, art. 59 „În sensul prezentei legi, prin conflict de interese se înțelege orice situație în care membrii personalului autorității contractante sau ai unui furnizor de servicii de achiziție care acționează în numele autorității contractante, care sunt implicați în desfășurarea procedurii de atribuire sau care pot influența rezultatul acesteia au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea ori independența lor în contextul procedurii de atribuire”.



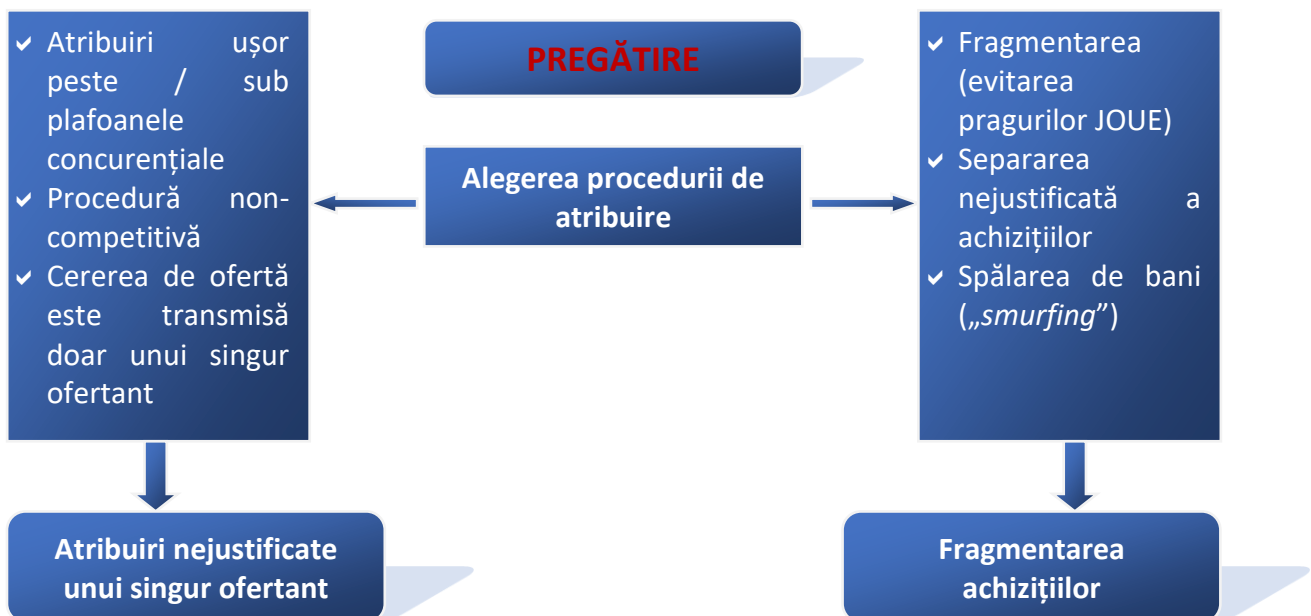
Indicatori de fraudă:

- ▶ favorizarea inexplicabilă sau în mod excepțional a unui anumit ofertant;
- ▶ acceptarea continuă a unor lucrări la prețuri ridicate și de calitate scăzută etc.;

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ responsabilul pentru contractare refuză promovarea într-un post din afara domeniului achizițiilor publice;
- ▶ există indicii potrivit cărora responsabilul pentru contractare efectuează o activitate economică paralelă;
- ▶ acceptă favoruri sub forma unor servicii

B. PREGĂTIREA LICITAȚIEI (STRATEGIE)



Atribuirii nejustificate unui singur ofertant ⇔ sunt adesea rezultatul corupției, în special dacă metoda este repetată și suspectă (fragmentare în scopul evitării pragurilor naționale/JOUE²⁹, falsificarea justificărilor achizițiilor din sursă unică, specificații foarte restrictive, prelungiri multiple ale contractelor atribuite anterior în locul re-licitării acestora)

Indicatori de fraudă:

- ▶ atribuirii în favoarea unui singur ofertant la prețuri superioare sau puțin inferioare plafoanelor concurențiale;
- ▶ licitații desfășurate anterior în condiții concurențiale devin, ulterior, neconcurențiale;

²⁹ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

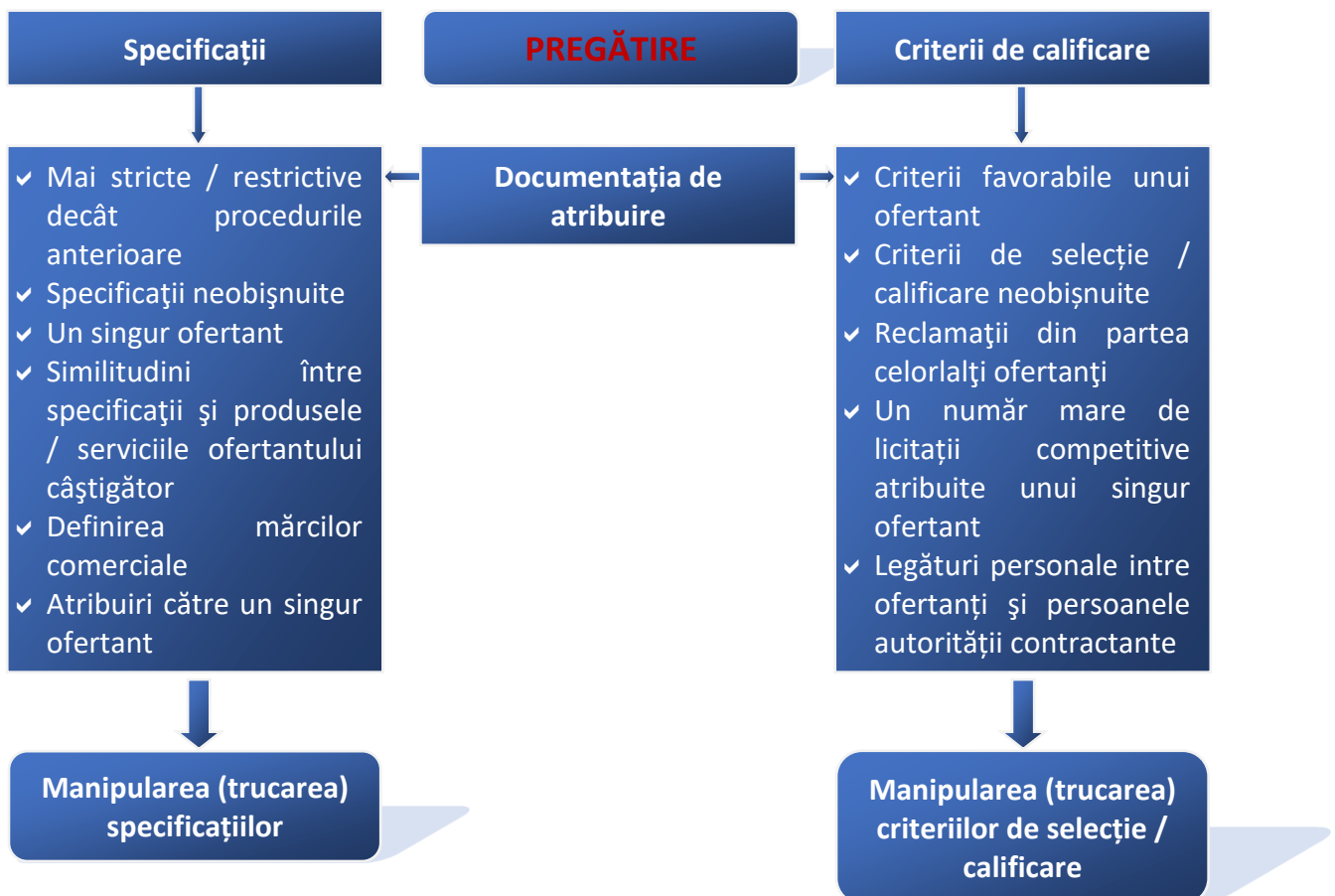
"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ fragmentarea achizițiilor, pentru a evita aplicarea procedurilor concurențiale.

Fragmentarea achizițiilor ⇒ pot fi rezultatul corupției sau a altor sisteme de fraudare în special dacă metoda este repetată (fragmentare în scopul evitării concurenței sau a unei verificări/investigații din partea altor organisme)

Indicatori de fraudă:

- ▶ două sau mai multe achiziții consecutive și asemănătoare de la același contractant, situate imediat sub plafoanele concurențiale sau sub limita de la care se efectuează verificări/investigații de către structuri interne sau organisme externe.
- ▶ separarea nejustificată a achizițiilor (de exemplu: achiziții separate pentru manoperă și materiale sau pentru bunuri și servicii, luate în parte având o valoare inferioară plafoanelor de ofertare);
- ▶ achiziții consecutive la valori situate imediat sub plafoane.



"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ❑ **Manipularea specificațiilor/criteriilor** ⇒ sunt adesea rezultatul corupției, prin adaptarea documentației de atribuire pentru a corespunde calificărilor sau competențelor unui anumit ofertant, pentru a exclude alți ofertanți calificați sau pentru a justifica achiziții dintr-o singură sursă și pentru a evita orice concurență.

Indicatori de fraudă:

- ▶ doar un singur ofertant sau foarte puțini ofertanți răspund la procedură/ofertare;
- ▶ există similitudini între specificații și produsele/serviciile ofertantului câștigător;
- ▶ se primesc reclamații/contestații din partea celorlalți ofertanți;
- ▶ specificațiile sunt limitative sau acoperă o sferă mai largă decât în cazul procedurilor anterioare;
- ▶ specificații/criterii de calificare neobișnuite sau nerezonabile;
- ▶ acordarea unui număr ridicat de contracte avantajoase unui singur ofertant;
- ▶ socializare sau contacte personale între personalul autorității contractante și ofertanți, inclusiv pe durata procedurii de atribuire;
- ▶ definirea articolelor folosind denumirea de mărci comerciale în locul unei descrieri generice.

E. EVALUAREA OFERTELOR ȘI ATRIBUIREA CONTRACTULUI

Divulgarea datelor referitoare la licitații ⇒ sunt adesea rezultatul corupției, prin divulgarea de informații confidențiale unui ofertant favorit (personalul responsabil cu redactarea proiectului, contractarea sau evaluarea ofertelor).

Indicatori de fraudă:

- ▶ metode ineficiente de control al procedurilor de atribuire, neaplicarea termenelor limită;
- ▶ oferta câștigătoare are un preț cu foarte puțin mai scăzut decât următoarea ofertă cu preț scăzut;
- ▶ unele oferte sunt deschise în avans (ex. pentru beneficiarii privați);
- ▶ sunt acceptate oferte care depășesc termenul limită;
- ▶ ofertantul care depune oferta după expirarea termenului este câștigător;
- ▶ toate ofertele sunt respinse, iar contractul este re-licitat;

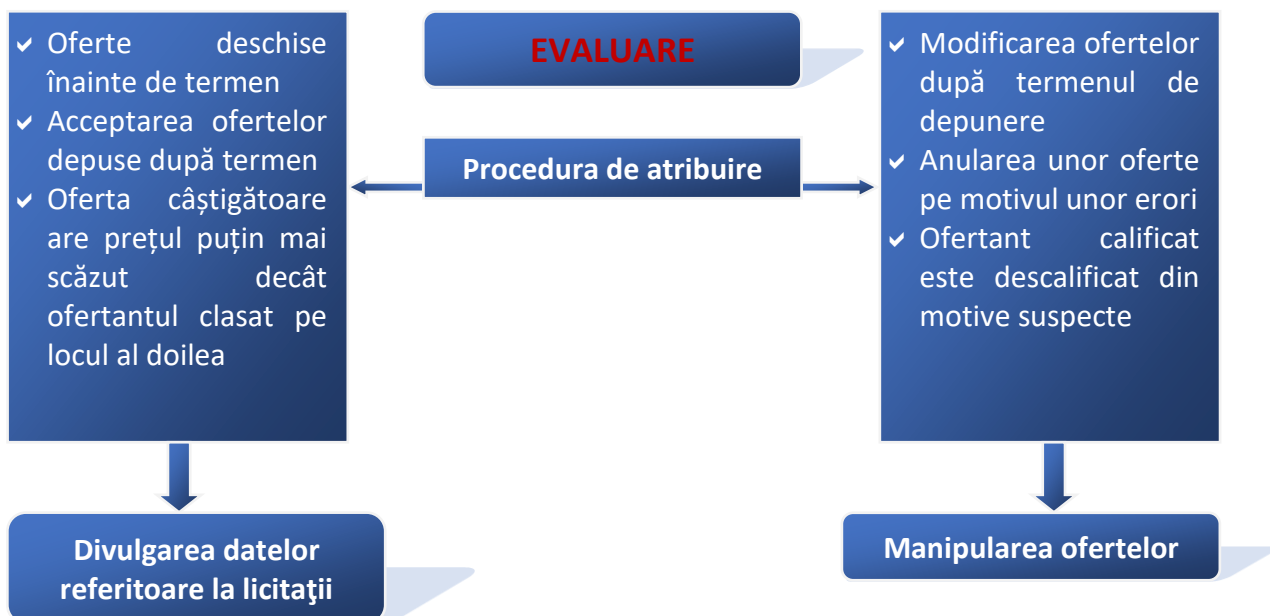
“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ ofertantul câștigător comunică în privat cu personalul însărcinat cu contractarea, prin e-mail sau alte mijloace, în timpul perioadei de atribuire.

Manipularea ofertelor ⇨ sunt adesea rezultatul corupției, prin manipularea ofertelor după depunere („modificarea” sau „pierderea” unor oferte, anularea unor oferte pe motivul unor presupuse erori conținute în specificații etc.), în vederea selectării unui ofertant favorit (personalul responsabil cu contractarea sau evaluarea ofertelor).

Indicatori de fraudă:

- ▶ reclamații din partea ofertanților;
- ▶ metode de control deficiente și proceduri de licitație inadecvate;
- ▶ indicii privind modificarea ofertelor după recepție;
- ▶ anularea unor oferte pe motivul unor erori;
- ▶ un ofertant calificat este descalificat din motive suspecte.

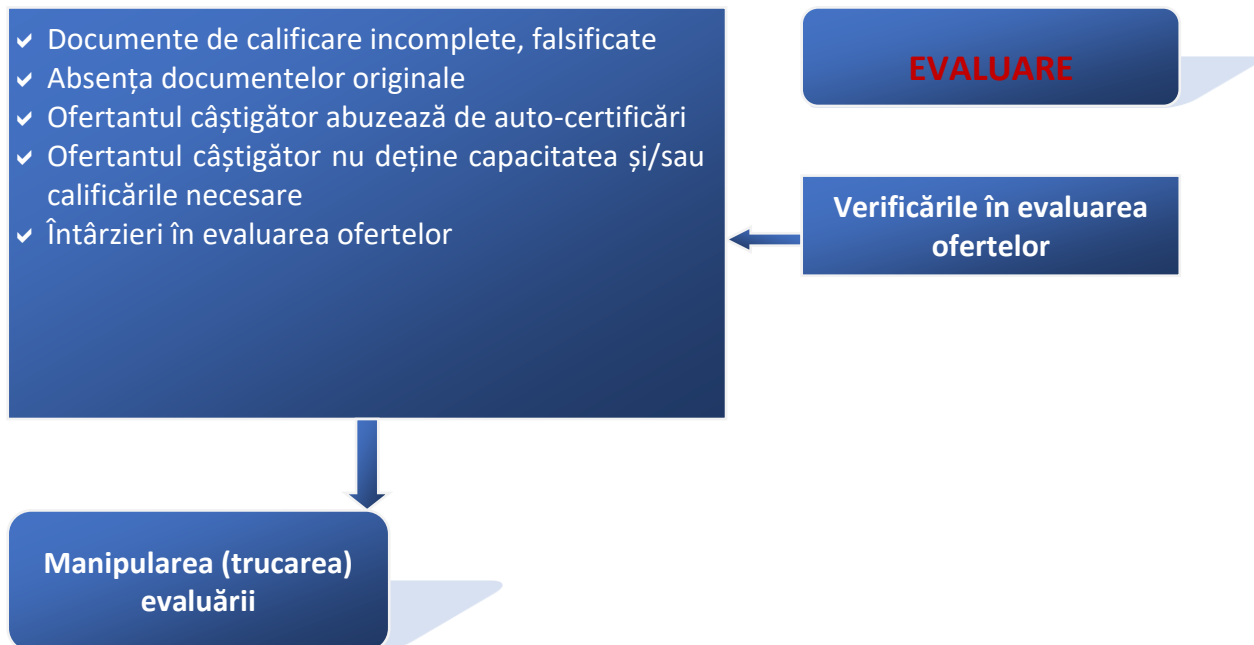


Manipularea selecției/evaluării ⇨ sunt adesea rezultatul corupției, prin manipularea întregii proceduri de selecție/evaluare în vederea selectării unui ofertant favorit (personalul responsabil cu contractarea, selecția/evaluarea ofertelor).

Indicatori de fraudă:

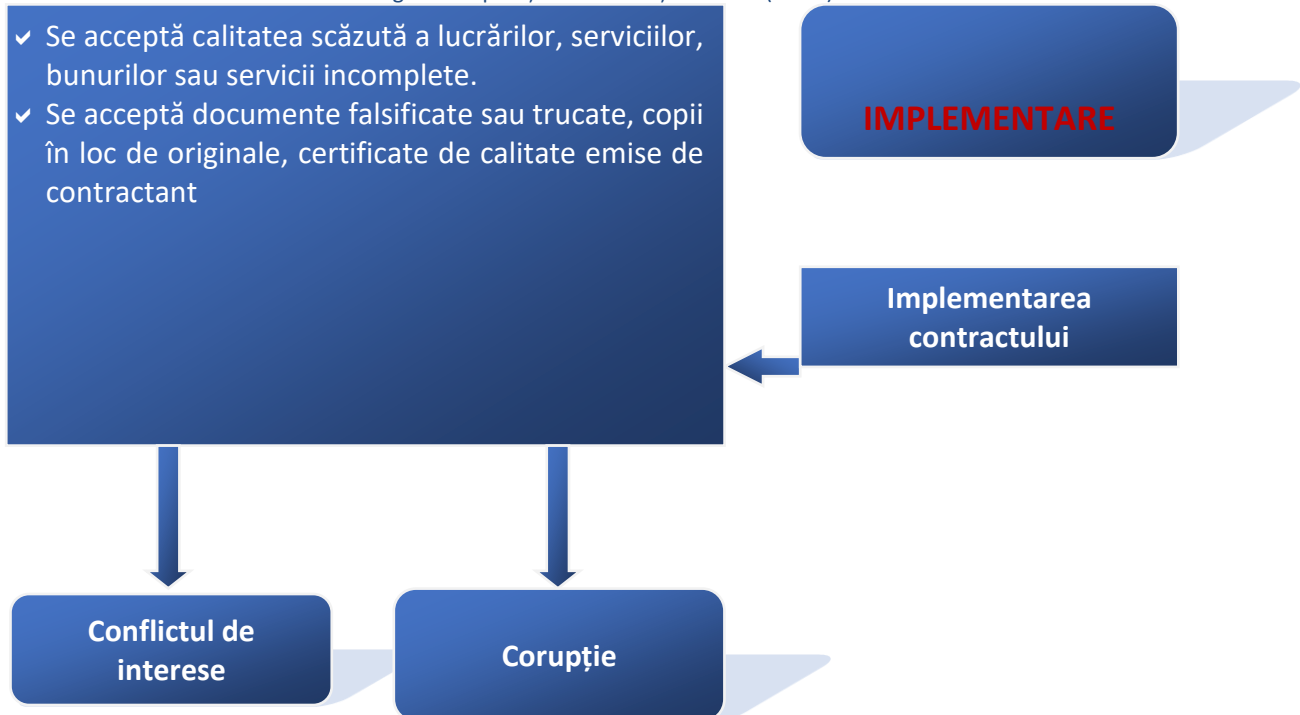
“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ documente de calificare incomplete și/sau incorecte;
- ▶ documente falsificate;
- ▶ absența documentelor originale;
- ▶ ofertantul câștigător abuzează de documente auto-certificate;
- ▶ ofertantul câștigător nu deține capacitatea și/sau calificările necesare;
- ▶ întâzieri în evaluarea ofertelor.



D.IMPLEMENTAREA CONTRACTULUI (AUTORITATE CONTRACTANTĂ)

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020



Corupție - mita și comisiunile ilegale ⇒ darea sau primirea de „obiecte de valoare” în vederea influențării unui act oficial.

Oferirea de mită ⇒ are loc în special sub forma acordării de comisioane ilegale, ceea ce înseamnă că, după ce primește o plată, contractantul plătește sau returnează un procent stabilit în prealabil din fiecare sumă încasată. Indiferent de maniera de plată a mitei, prețurile sunt de obicei majorate artificial sau calitatea mărfurilor și serviciilor este redusă, în vederea recuperării sumelor plătite; facilitează mai multe alte tipuri de fraudă, cum ar fi falsificarea de facturi, înregistrarea de cheltuieli fictive sau neîndeplinirea specificațiilor contractuale.

Traficul de influență ⇒ se reflectă adesea în: selecția/atribuirea părtinitoare (de exemplu achizițiile nejustificate dintr-o singură sursă), prețurile excesive nejustificate, produsele achiziționate în număr excesiv, acceptarea calității scăzute și întârzierea sau inexistența livrărilor.

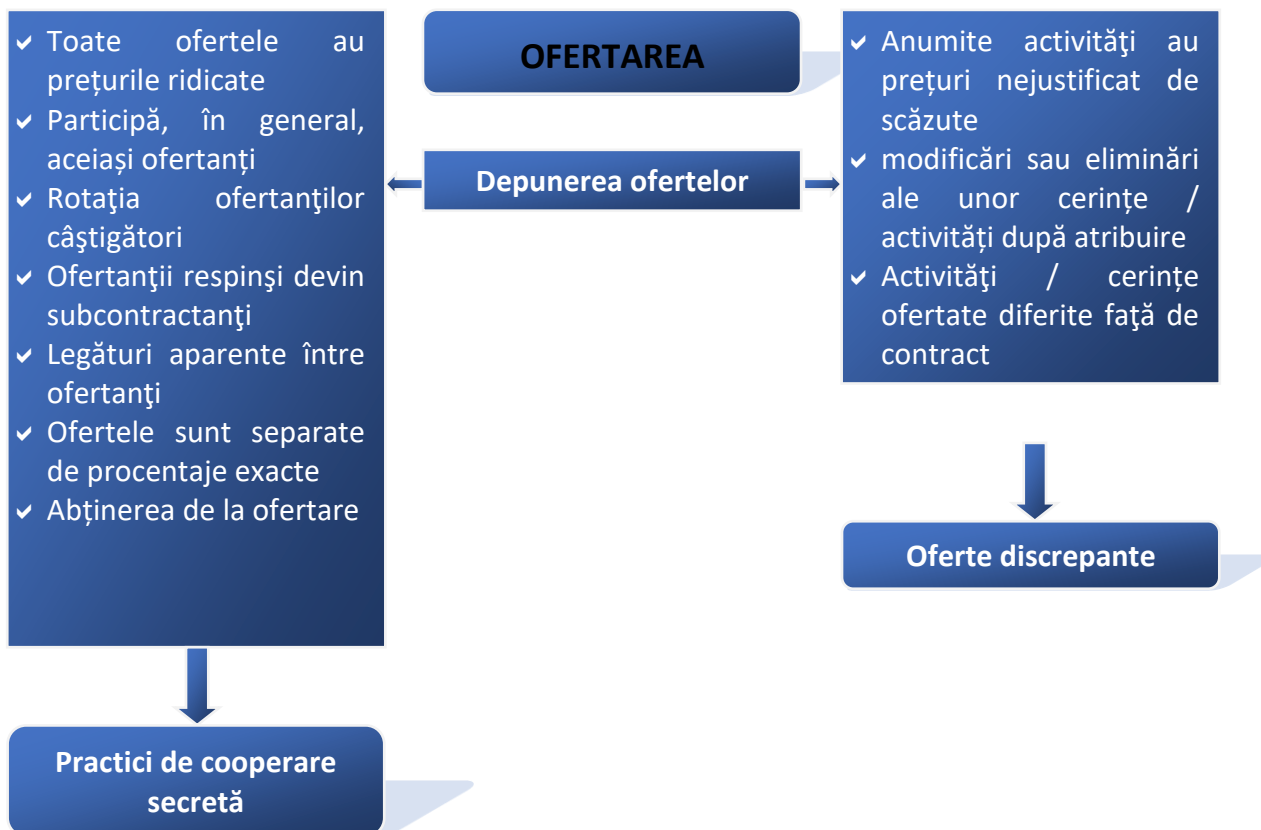
Indicatori de fraudă:

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ tratamentul favorabil, nejustificat, acordat unui contractant de către un responsabil al autorității contractante într-o perioadă de timp;
- ▶ legături strânse între un responsabil pentru contractare și un furnizor de produse/servicii;
- ▶ creșterea inexplicabilă sau bruscă a averii persoanei/lor din autoritatea contractantă;
- ▶ persoana/e din autoritatea contractantă efectuează una sau mai multe activități economice nedeclarate;
- ▶ contractantul este cunoscut în domeniul său de activitate pentru acordarea de comisioane ilegale;
- ▶ modificări nedocumentate sau frecvente ale contractelor, care conduc la majorarea valorii acestora;
- ▶ personalul responsabil pentru contractare refuză promovarea într-un post în afara domeniului achizițiilor publice;
- ▶ personalul responsabil pentru contractare nu depune sau nu completează declarația privind conflictele de interese.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

E. OFERTAREA



Practici de cooperare secretă ⇒ ofertanții dintr-o anumită zonă/regiune geografică sau dintr-un anumit domeniu/sector încheie acorduri/înțelegeri în vederea înlăturării concurenței și majorării prețurilor prin diferite sisteme de cooperare secretă.

Depunerea de oferte de curtoazie ⇒ ofertele de curtoazie („oferte fantomă”) au scopul de a asigura aparența unei licitații concurențiale, fără a se urmări câștigarea acestora. Mai mulți ofertanți care cooperează convin să depună oferte cu prețuri excesive cu/fără condiții inacceptabile, pentru a favoriza selectarea unui contractant preferat la un preț majorat artificial. Câștigătorul împarte o cotă din profituri cu ofertanții respinși, îi angajează ca subcontractanți sau le permite să câștige alte contracte la prețuri avantajoase. Ofertele de curtoazie pot fi depuse inclusiv de societăți-paravan sau firme afiliate.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Abținerea de la participare ⇒ pentru ca manipularea procedurilor de atribuire să reușească, numărul ofertanților trebuie să fie limitat și toți trebuie să participe. Dacă la licitație se alătură un ofertant nou sau necooperant (un așa-numit „sabotor”), majorarea artificială a prețului devine evidentă. Pentru a preveni o astfel de posibilitate, conspiratorii pot oferi mită societăților străine pentru ca acestea să nu își depună ofertele sau pot utiliza mijloace mai agresive pentru a le împiedica să participe la licitație. De asemenea, în încercarea de a-și proteja monopolul, conspiratorii pot constrânge contractanții și subcontractanții pentru ca aceștia să evite relațiile comerciale cu societățile necooperante.

Rotația ofertelor ⇒ conspiratorii depun oferte de curtoazie sau se abțin să liciteze pentru a permite fiecărui ofertant să depună, prin rotație, oferta cea mai ieftină. Rotația poate avea loc în funcție de zona/regiunea geografică sau în funcție de tipul de activitate, perioadă etc.

Împărțirea piețelor ⇒ societățile participante la înțelegere pot împărți piețe sau linii de producție sau pot conveni fie să nu concureze în propriile zone de influență, fie să o facă prin măsuri de cooperare secretă, precum depunerea de oferte de curtoazie exclusiv. Uneori, la sistemele de cooperare secretă participă angajați (având uneori interese financiare în întreprinderea „concurrentă”) care primesc o cotă din prețurile majorate artificial.

Indicatori de fraudă:

- ▶ oferta câștigătoare are un preț prea mare în raport cu estimările de costuri, listele de prețuri publicate, lucrările sau serviciile similare sau mediile la nivel de sector/domeniu și prețurile de piață corecte;
- ▶ toți ofertanții mențin prețuri ridicate;
- ▶ prețul ofertelor scade atunci când la licitație se alătură un ofertant nou;
- ▶ rotația ofertanților câștigători în funcție de regiune, tip de activitate, tip de lucrări;
- ▶ ofertanții respinși sunt angajați ca subcontractanți;
- ▶ configurație anormală a ofertelor (de exemplu ofertele sunt separate de procentaje exacte, oferta câștigătoare este cu puțin sub pragul de preț acceptat,

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

se încadrează exact în bugetul alocat, este prea mare, prea apropiată, diferența este excesivă, sumele sunt rotunjite, incomplete etc.);

- ▶ legături aparente între ofertanți, cum ar fi adrese, angajați sau numere de telefon comune etc.;
- ▶ în oferta contractantului sunt incluși subcontractanți aflați în competiție pentru contractul principal;
- ▶ contractanții calificați se abțin de la depunerea unei oferte și devin subcontractanți sau ofertantul cu cel mai scăzut preț se retrage și devine subcontractant;
- ▶ unii operatori economici ofertează întotdeauna unul împotriva celuilalt, în timp ce alții nu o fac niciodată;
- ▶ ofertanții respinși nu pot fi localizați pe internet sau în nomenclatoarele de societăți, nu au adrese, etc. (societăți fictive);
- ▶ există corespondență sau alte indicii potrivit cărora ofertanții efectuează schimburi de informații privind prețurile, își alocă zone/regiuni de influență sau încheie alte tipuri de înțelegeri secrete.

Oferte discrepante ⇒ personalul autorității contractante (implicați în procedurile de atribuire) furnizează unui ofertant favorit informații confidențiale indisponibile celorlalți ofertanți, potrivit cărora, de exemplu, una sau mai multe activități prevăzute în documentația de atribuire nu vor fi realizate în cadrul contractului (ofertantul favorit este instruit cum să liciteze); astfel de informații permit firmei favorizate să depună o ofertă având un preț mult mai redus față de ofertele celorlalți participanți, oferind un preț foarte scăzut pentru activitatea care nu va fi inclusă în contractul final; este unul dintre cele mai eficiente sisteme de trucare a licitațiilor, manipularea nefiind atât de evidentă precum în alte sisteme utilizate frecvent, cum ar fi achizițiile nejustificate dintr-o sursă unică.

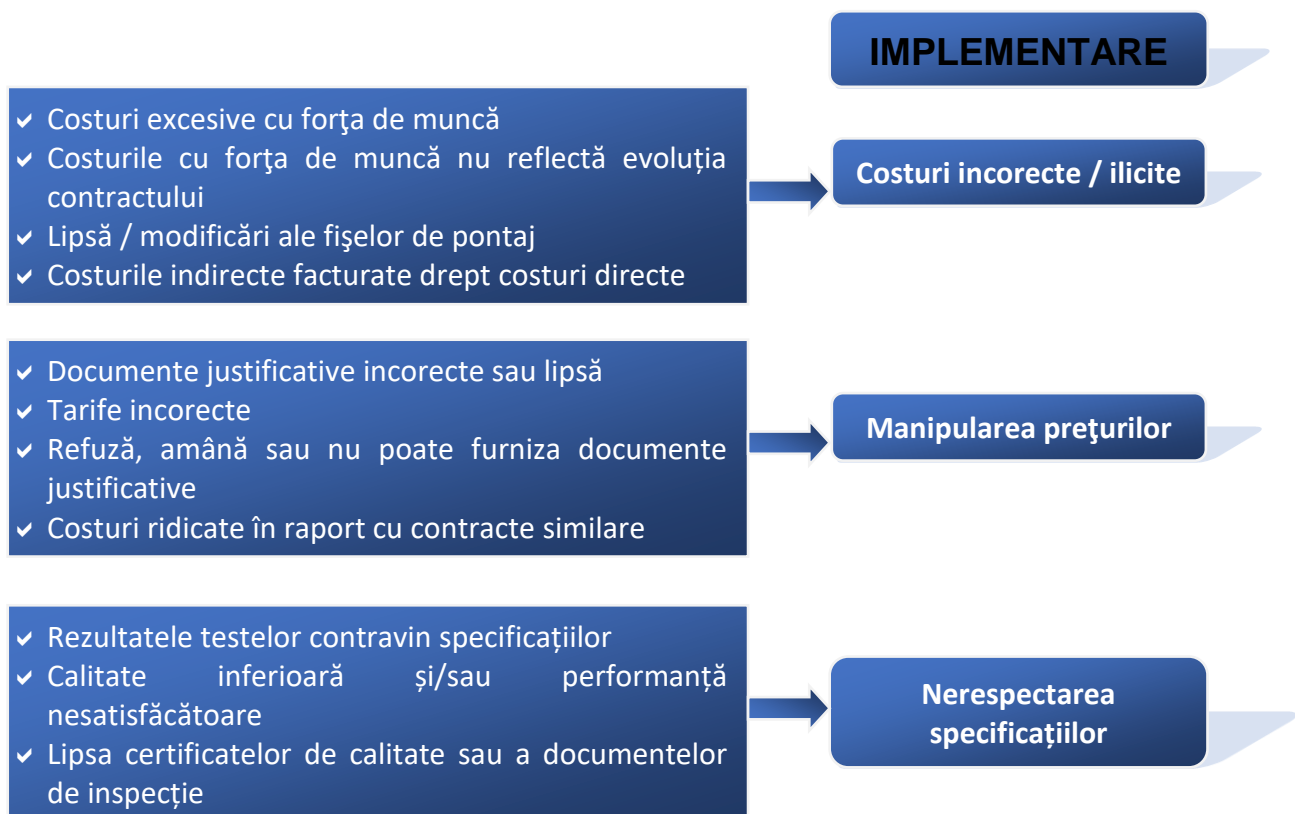
Indicatori de fraudă:

- ▶ pentru anumite activități oferta pare a fi nejustificat de scăzută;
- ▶ după atribuirea contractului au loc modificări sau eliminări ale cerințelor privind activitățile;

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ activitățile pentru care se primesc oferte sunt diferite față de contractul propriu-zis;
- ▶ ofertantul are legături apropiate cu personalul responsabil cu achizițiile sau a participat la redactarea documentației/specificațiilor.

F. IMPLEMENTAREA CONTRACTULUI (CONTRACTANT)



Costuri incorecte sau ilicite ⇒ facturarea cu intenție a unor costuri ilicite sau nerezonabile sau care nu pot fi asociate în mod direct sau indirect unui contract; costurile de manoperă sunt mai susceptibile să fie utilizate abuziv decât costurile materialelor; costurile cu forța de muncă pot fi manipulate prin crearea de fișe de pontaj fictive, modificarea fișelor de pontaj sau a documentației suport sau simpla facturare a unor costuri majorate artificial pentru forța de muncă, fără documente justificative.

Indicatori de fraudă:

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- sume excesive sau neobișnuite percepute pentru forța de muncă;
- sumele percepute pentru forța de muncă nu sunt reflectate de evoluția lucrărilor prevăzute de contract;
- modificări evidente ale fișelor de pontaj;
- nu se găsesc fișele de pontaj;
- pentru aceleași costuri ale materialelor se percep sume în mai multe contracte;
- costurile indirecte sunt facturate drept costuri directe.

Manipularea prețurilor ⇒ poate avea loc atunci când contractanții nu pun la dispoziție date curente, complete și exacte privind costurile/prețurile în propunerile financiare, ceea ce poate avea ca rezultat creșterea artificială (frauduloasă) a prețului contractului.

Indicatori de fraudă:

- contractantul refuză, amână sau nu poate furniza documente justificative privind costurile/prețurile;
- contractantul furnizează documente incorecte sau incomplete;
- informațiile privind prețul nu mai sunt valabile;
- prețuri ridicate comparativ cu contracte similare, liste de prețuri sau medii la nivel de domeniu/sector/activitate.

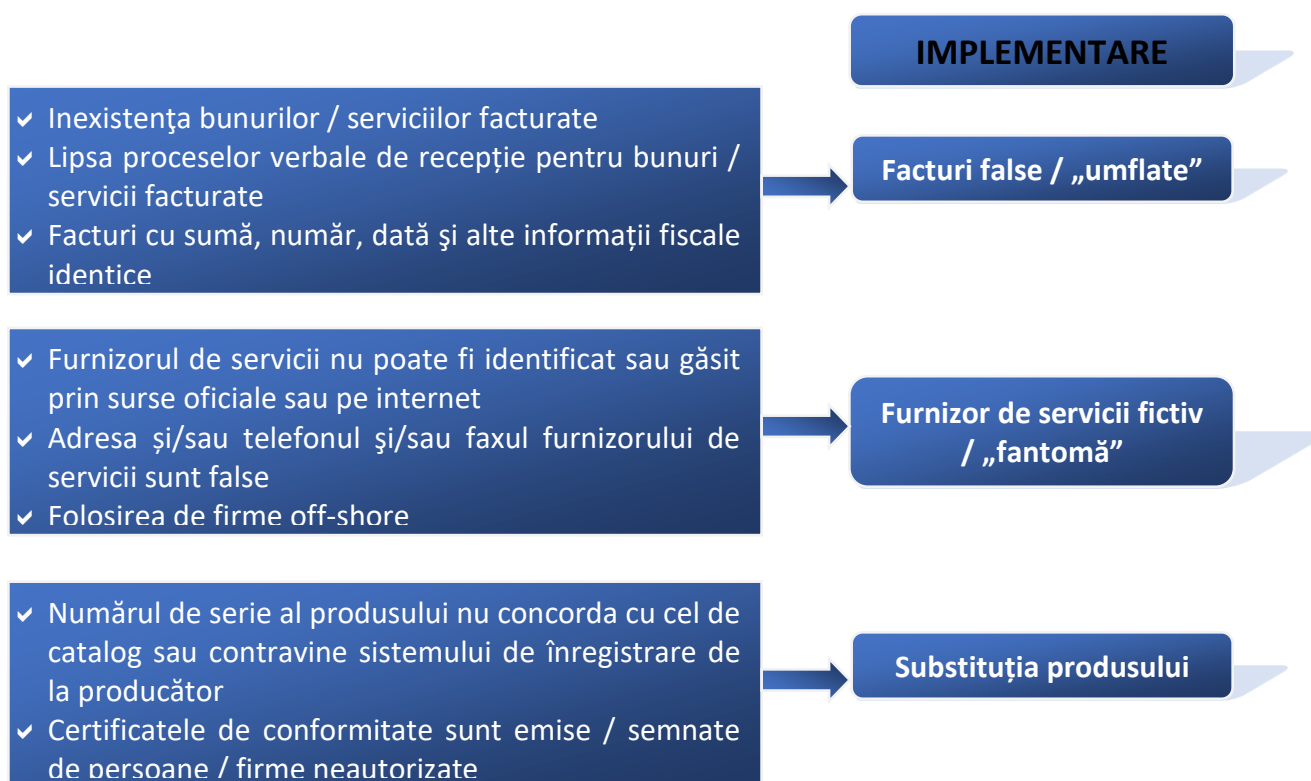
Nerespectarea specificațiilor contractului ⇒ contractanții comit fraude prin declarații false și cu bună știință despre îndeplinirea specificațiilor contractului, contrar realității, cu scopul de a crește profiturile sale prin reducerea costurilor, prețuri mărite artificial, evitarea penalităților pentru întârziere etc. (de exemplu, utilizarea de materiale de construcție care nu respectă standardele, echipamente și componente de calitate inferioară, fundații necorespunzătoare în cazul construcțiilor civile

Indicatori de fraudă:

- discrepanțe între rezultatele testelor și inspecțiilor, pe de o parte și clauzele cu specificațiile contractului, pe de altă parte;
- absența certificatelor sau documentelor de testare sau inspecție;
- calitate inferioară, performanță nesatisfăcătoare și număr mare de reclamații;

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ în documentele contabile ale contractantului există indicii potrivit cărora contractantul nu a achiziționat materialele necesare lucrărilor, nu deține sau nu a închiriat echipamentul necesar pentru efectuarea lucrărilor sau nu dispune de suficienți lucrători pe șantier. (NB: această verificare încrucișată se poate dovedi utilă).



Facturi false, duble sau cu prețuri excesive ⇒ prezentarea cu bună știință de facturi false, duble sau cu prețuri excesive, acționând pe cont propriu sau în cooperare cu angajați ai autorității contractante în urma coruperii acestora.

Indicatori de fraudă:

- ▶ mărfuri sau servicii facturate nu se află în inventar sau nu pot fi localizate;
- ▶ nu există confirmări de primire a unor bunuri sau servicii facturate;
- ▶ comenzile de achiziție pentru unele bunuri sau servicii facturate sunt inexistente sau suspecte;
- ▶ registrele contractantului nu indică finalizarea lucrărilor sau efectuarea cheltuielilor necesare;

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- prețurile de facturare, sumele, descrierile sau datele privind articolele depășesc sau nu corespund cu prevederile contractuale, comanda de achiziție, fișele de magazie, inventarul sau rapoartele de producție;
- facturi multiple cu sumă, număr, dată etc. identice;
- subcontracte în cascadă;
- plăți în numerar;
- plăți către societăți off-shore.

Furnizori de servicii fictivi ⇨ (i) un angajat al autorității poate autoriza plăți către un furnizor fictiv, urmărind în acest fel să deturneze fonduri (apare în situațiile în care nu există o separare a atribuțiilor) sau (ii) furnizorii înființează societăți fictive pentru a depune oferte de curtoazie în cadrul unor sisteme de cooperare secretă, în vederea majorării artificiale a costurilor sau pentru a emite facturi false.

Indicatori de fraudă:

- furnizorul de servicii nu poate fi găsit în nomenclatoarele de societăți, pe Internet, cu ajutorul motorului de căutare Google sau al altor motoare de căutare etc.;
- adresa furnizorului de servicii nu poate fi găsită;
- adresa sau numărul de telefon ale furnizorului de servicii sunt incorecte;
- este folosită o firmă off-shore.

Substituția produsului ⇨ mecanism prin care contractantul înlocuiește, fără știința beneficiarului, produsele prevăzute în contract (conform specificațiilor) cu alte produse de calitate inferioară.

Substituția este o opțiune „atractivă” în special în cazul contractelor care prevăd utilizarea de materiale costisitoare, de calitate superioară, care pot fi înlocuite cu produse mult mai ieftine, cu aspect similar. Substituția implică de multe ori componente care nu pot fi detectate cu ușurință. De asemenea, atunci când au loc inspecții pot fi prezentate eșantioane special create, pentru a induce în eroare. În cazul construcțiilor civile sau a infrastructurii substituția produselor poate pune în pericol viața populației.

Indicatori de fraudă:

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

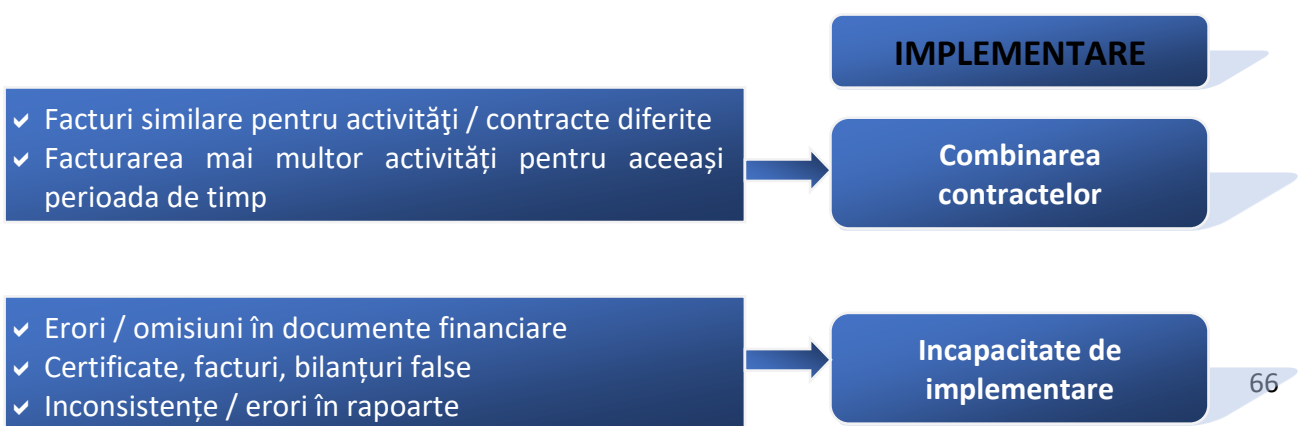
- ambalaje neobișnuite sau comune (materialul, culorile sau forma diferă de norme);
- discrepanțe între aspectul așteptat și cel real;
- numărul de serie al produsului nu concorda cu cel de catalog/publicat sau contravine sistemului de înregistrare/codificare de la producător
- numere de serie atipice sau șterse sau numerele de serie nu corespund sistemului de numerotare al producătorului autentic;
- număr de defecțiuni înregistrat în cadrul testelor sau în utilizare este peste medie, înlocuiri anticipate sau costuri ridicate de întreținere și de reparație;
- certificatele de conformitate sunt emise/semnate de persoane fizice/juridice neautorizate;
- diferențe semnificative între costurile estimate și cele reale ale materialelor;
- contractantul nu a respectat graficul lucrărilor, dar recuperează întârzierile cu rapiditate;
- numerele sau descrierile facturii sau ale obiectelor de inventar nu corespund datelor din ordinul de achiziție/comandă.

G. ALTE PARTICULARITĂȚI ÎN IMPLEMENTAREA CONTRACTULUI (CONTRACTANT)

Combinarea contractelor ⇒ având mai multe comenzi similare un contractant poate percepe aceleași costuri de personal, onorarii sau cheltuieli similare pentru mai multe contracte/activități, ceea ce determină suprafacturarea.

Indicatori de fraudă:

- facturi similare prezentate pentru activități sau contracte diferite;
- contractantul facturează mai mult de o activitate pentru aceeași perioadă de



"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

timp.

Incapacitate de implementare a contractului ⇒ contractantul nu are capacitate economică, tehnică și/sau profesională pentru a implementa contractul.

Indicatori de fraudă:

- › erori și/sau omisiuni în certificate sau documente financiare;
- › certificate, facturi, bilanțuri false;
- › inconsistențe și/sau erori în rapoarte - rapoartele sunt elaborate de terțe persoane;
- › sursă unică de venit.

IV.3. Sisteme și indicatori de fraudă specifici în implementarea contractului de finanțare (grant)

Surse fictive de finanțare ⇒ beneficiarul susține/reclamă că proiectul este finanțat și din alte surse (când este necesară cofinanțarea).

Indicatori de fraudă

- › subvenția/fondurile UE finanțează întreg proiectul;
- › documente justificative falsificate

Costuri fictive ⇒ costurile pretinse nu au fost realizate în proiect

Indicatori de fraudă

- › absența documentelor originale;
- › certificate, facturi false.

Finanțare dublă ⇒ studii/livrabile similare finanțate în trecut (printr-un alt proiect) sau de către alt finanțator/donator.

Indicatori de fraudă

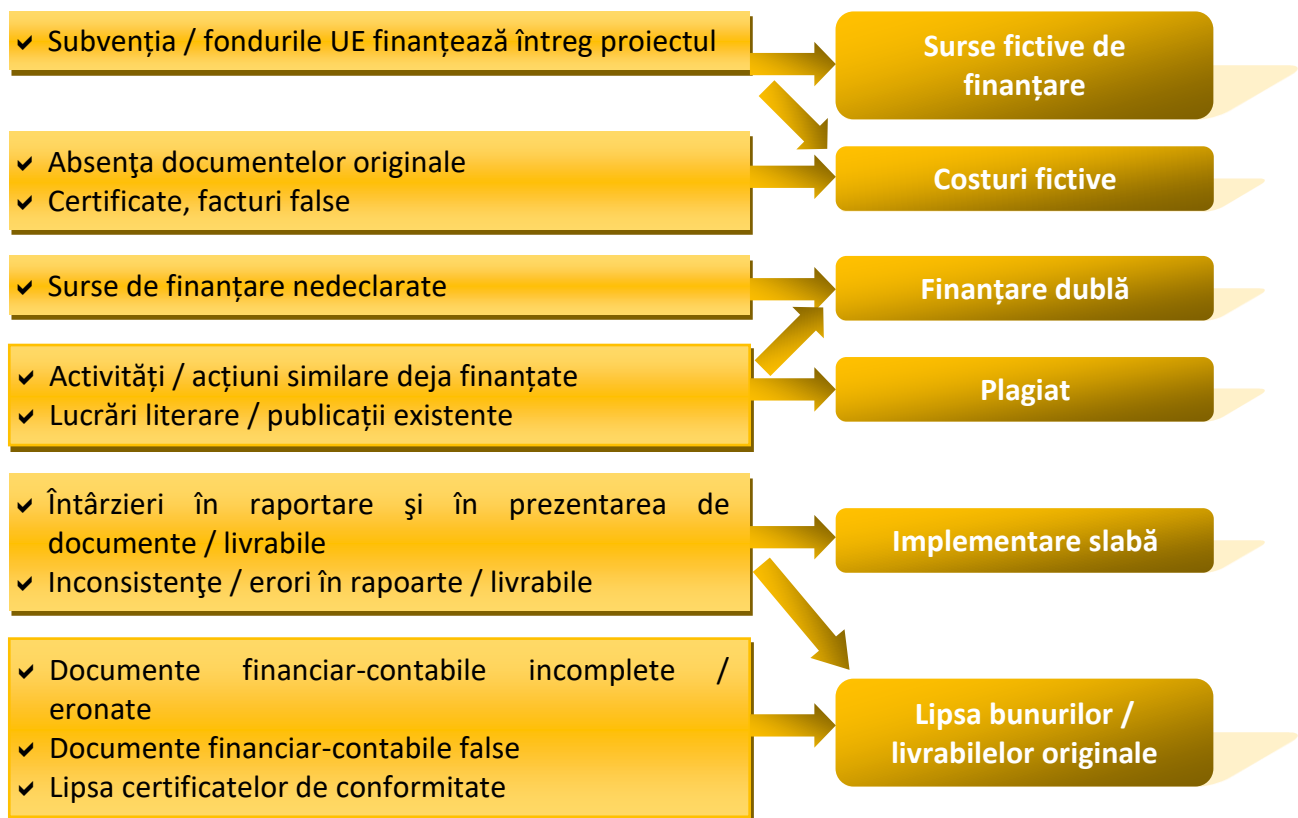
- › acțiuni similare și/sau studii/livrabile deja finanțate.

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Plagiat ⇒ prezentarea de lucrări elaborate de alte/terțe persoane drept materiale proprii/originalle.

Indicatori de fraudă

- ▶ acțiuni similare și/sau studii/livrabile deja finanțate;
- ▶ lucrări/studii/publicații existente pe piață.



Implementare neadecvată/slabă ⇒ implementare cu sincope, inconsistențe și/sau erori multiple în documentele justificative sau livrabile etc.

Indicatori de fraudă

- ▶ acțiuni similare și/sau studii/livrabile deja finanțate;
- ▶ lucrări/studii/publicații existente pe piață.

Lipsa bunurilor/livrabilelor originale ⇒ bunuri, livrabile și alte materiale/documente de calitate și proveniență îndoielnică.

Indicatori de fraudă

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- ▶ documente financiar-contabile incomplete/eronate;
- ▶ documente financiar-contabile false;
- ▶ lipsa certificatelor de conformitate/calitate.

V. Anticorupție/ etică/ integritate în contextul FESI

5.1. Modalități de identificare, prevenire și soluționare a situațiilor de conflict de interese/incompatibilitate, nereguli, fraudă, în contextul fondurilor structurale

Procesul de implementare a fondurilor europene nerambursabile presupune pentru personalul implicat în gestionarea programelor finanțate din aceste fonduri, pe lângă respectarea principiilor ce guvernează statutul funcției lor, și aplicarea cerințelor regulamentelor UE privind managementul financiar sănătos, ceea ce implică și **utilizarea corectă și transparentă a fondurilor europene nerambursabile.**³⁰

Din aceste considerente, îndeplinirea cu strictețe a cerințelor legale în ceea ce privește regimul incompatibilităților și evitarea apariției situațiilor de conflicte de interese de către personalul implicat în gestionarea programelor finanțate din fondurile europene nerambursabile constituie o cerință fundamentală, în vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene.³¹

Conduita acestui personal trebuie să aibă în vedere nu doar respectarea literei legii, ci și respectarea unor valori mai largi, cum ar fi: integritatea morală, imparțialitatea, corectitudinea, profesionalismul, lipsa intereselor private și prioritatea interesului public.³²

³⁰ Cod de conduită privind evitarea situațiilor de incompatibilitate și conflicto de interese de către personalul implicat în gestionarea programelor finanțate din fonduri europene nerambursabile.pag 3.accesibil la adresa <http://www.fonduri-ue.ro/files/transparenta/strategia-anticoruptie/7.Ordin.567-19.06.2013.aprobarea.codului.de.conduita.pdf>

³¹ Cod de conduită privind evitarea situațiilor de incompatibilitate și conflicto de interese de către personalul implicat în gestionarea programelor finanțate din fonduri europene nerambursabile.pag 3.accesibil la adresa www.fonduri-ue.ro/posdru/images/.../cod_de_conduita_optimizat.pdf

³² Cod de conduită privind evitarea situațiilor de incompatibilitate și conflict de interese de către personalul implicat în gestionarea programelor finanțate din fonduri europene nerambursabile.pag 4. www.fonduri-ue.ro/posdru/images/.../cod_de_conduita_optimizat.pdf

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Apariția situațiilor de conflict de interese/incompatibilitate, nereguli, fraudă, în contextul fondurilor structurale determină aplicarea legislației în vigoare și atrage, după caz, răspunderea disciplinară, civilă ori penală, în condițiile legii.

În exercitarea atribuțiilor sale oficialul public de execuție are obligația de a respecta următoarele reguli care sunt desprinse din analiza cadrului legal privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.

1. Oficialul public **nu poate exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat** care sunt în legătură directă cu atribuțiile funcției publice.
2. Oficialul public **nu poate exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat** care sunt în legătură indirectă cu atribuțiile funcției publice.

Noțiunea de „legătură indirectă” cu atribuțiile funcției publice nu este explicată de legislația în vigoare și nu există o interpretare unitară a autorităților competente. Astfel, stabilirea legăturii indirecte cu atribuțiile funcției publice se face de la caz la caz, pe baza interpretării autorităților competente să se pronunțe cu privire la situațiile de incompatibilitate. Codul de conduită nu poate oferi o interpretare general aplicabilă situațiilor care reprezintă activitate aflată în legătură indirectă cu atribuțiile funcției publice.

Oficialul public **nu poate fi implicat în activități din domeniul privat** care au legătură directă sau indirectă cu proiectele finanțate din programul în cadrul căruia desfășoară activități de gestionare, astfel:

a) Participarea în proiectele finanțate din programul în cadrul căruia desfășoară activități de gestionare:

➤ **Nu poate participa în domeniul privat la elaborarea de proiecte** pentru finanțare din programul în cadrul căruia oficialul public desfășoară activități în legătură cu:

- pregătirea și lansarea apelurilor de proiecte;
- evaluarea și selecția proiectelor;
- aplicarea vizei de control financiar preventiv propriu;
- verificarea cererilor de rambursare/plată și autorizarea sumelor de rambursat.

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

➤ **Nu poate participa în domeniul privat la managementul proiectelor** finanțate din programul în cadrul căruia oficialul public desfășoară activități în legătură cu:

- evaluarea și selecția proiectelor;
- monitorizarea proiectelor;
- verificarea cererii de rambursare/plată și autorizarea sumelor de rambursat;

- aplicarea vizei de control financiar preventiv propriu;
- constatarea neregulilor, stabilirea debitelor și/sau a corecțiilor financiare.

➤ **Nu poate participa în domeniul privat la realizarea activităților de implementare a proiectelor** finanțate din programul în cadrul căruia oficialul public are atribuții legate de:

- evaluarea și selecția proiectelor;
- monitorizarea proiectelor;
- verificarea cererii de rambursare și autorizarea sumelor de rambursat;
- aplicarea vizei de control financiar preventiv propriu;
- constatarea neregulilor, stabilirea debitelor și/sau a corecțiilor financiare.

➤ **Nu poate fi implicat în procesul de evaluare și selecție a proiectelor sau de verificare și autorizare a cererilor de rambursare/plată** oficialul public care deține părți sociale, părți de interes, acțiuni din capitalul subscris al unuia dintre solicitanți/beneficiari sau face parte din consiliul de administrație/organul de conducere ori de supervizare a unuia dintre solicitanți/beneficiari.

➤ Oficialul public care este soț/soție, rudă sau afin până la gradul II inclusiv³³ cu persoane care dețin părți sociale, părți de interes, acțiuni din capitalul subscris al unuia dintre solicitanți/beneficiari, ori care fac parte din consiliul de administrație/organul de conducere sau de supervizare a unuia dintre solicitanți/beneficiari **nu poate fi implicat în:**

- evaluarea și selecția proiectelor,

³³ Art.11 din OUG nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și-sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 461 din 30/06/2011.

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- monitorizarea proiectelor,
- verificarea cererilor de rambursare și autorizarea sumelor de rambursat,
- acordarea vizei de control financiar preventiv propriu
- constatarea neregulilor, stabilirea debitelor și/sau a corecțiilor financiare.

➤ Oficialul public din *Autoritatea de certificare și/sau Autoritatea de certificare și plată* care are responsabilitatea verificării declarațiilor de cheltuieli/cererilor de plată în vederea certificării sumelor către Comisia Europeană **nu poate fi implicat în managementul sau implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile.**

b) Activități de formator:

➤ Oficialul public **nu poate desfășura activități remunerate de formator** în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene nerambursabile dacă a fost implicat în cadrul *Autorității* în evaluarea și selecția proiectului finanțat din programul pe care *Autoritatea* îl gestionează.

➤ Oficialul public **nu poate fi implicat în monitorizarea, verificarea și autorizarea sumelor** solicitate la rambursare/plată pentru proiectele finanțate din programul gestionat de *Autoritate*, în cadrul cărora desfășoară activități de formator.

c) Implicarea în contractele de achiziție publică încheiate în cadrul proiectelor finanțate din programul pe care îl gestionează respectiva Autoritate:

➤ **Nu poate participa în domeniul privat** din partea ofertantului câștigător la elaborarea documentației de atribuire și/sau în cadrul contractelor de achiziție publică realizate pentru implementarea proiectelor finanțate din programul în cadrul căruia oficialul public are atribuții legate de:

- evaluarea și selecția proiectelor
- monitorizarea proiectelor
- verificarea cererii de rambursare/plată și autorizarea sumelor de rambursat
- aplicarea vizei de control financiar preventiv propriu
- constatarea neregulilor, stabilirea debitelor și/sau a corecțiilor financiare

d) Implicarea în proiectele finanțate din axa prioritară de asistență tehnică a programului gestionat:

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

➤ Pentru realizarea activităților proprii, **Autoritatea** poate achiziționa servicii de consultanță specializate, prin achiziție publică. Oficialul public din **Autoritate nu poate fi implicat** în realizarea activităților externalizate, din partea ofertantului câștigător, dacă respectivele atribuții sunt prevăzute în fișa postului.

➤ Oficialul public **nu poate fi implicat** în realizarea acelor atribuții din fișa postului care vizează urmărirea realizării contractelor de achiziție publică încheiate de **Autoritate** în calitate de autoritate contractantă, dacă o rudă sau un afin până la gradul IV inclusiv³⁴ este implicat în realizarea activităților în cadrul contractului de achiziție publică, din partea ofertantului câștigător.

e) Contractarea serviciilor de evaluare a proiectelor și/sau de verificare a cererilor de rambursare:

➤ Oficialul public responsabil cu verificarea și/sau aprobarea listei de proiecte propuse de evaluatori **nu poate fi implicat** în elaborarea, managementul și implementarea proiectelor finanțate prin programul gestionat.

➤ Oficialul public responsabil de verificarea și/sau aprobarea sumelor propuse spre autorizare de experții cărora le-a fost externalizată această atribuție, **nu poate fi implicat** în managementul sau implementarea proiectelor finanțate din programul gestionat.

f) Utilizarea de către oficialul public în scop personal a informațiilor la care are acces în temeiul activității pe care o desfășoară în cadrul programului

➤ Oficialul public **nu are dreptul de a utiliza informațiile** obținute în virtutea funcției, în scopul de a obține pentru sine sau pentru altul bani, bunuri ori alte foloase necuvenite

B. În exercitarea atribuțiilor oficialul public de conducere și demnitarul au obligația de a respecta următoarele reguli:

1. Oficialul public de conducere **nu poate fi implicat în domeniul privat** în elaborarea, managementul sau implementarea proiectelor finanțate în cadrul programului gestionat.

³⁴ Art 69 din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție public, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial nr. 418 / 15/05/2006

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

2. Demnitarul coordonator **nu poate deține funcția** de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice beneficiare de proiecte finanțate din programul pe care îl gestionează.

3. Demnitarul coordonator **nu poate fi implicat în luarea deciziilor** privind aprobarea, managementul și implementarea proiectelor finanțate din programul pe care îl gestionează, dacă o rudă sau afin până la gradul II inclusiv* este implicată, în domeniul privat sau public, în proiectele finanțate din acel program.

5.2. Creșterea integrității instituționale prin includerea măsurilor de prevenire a corupției ca elemente obligatorii ale planurilor manageriale și evaluarea lor periodică ca parte integrantă a performanței administrative

Una din principalele prevederi ale obiectivului general al Strategiei Naționale Anticorupție 2016 - 2020, se referă la ” Creșterea eficienței măsurilor preventive anticorupție prin remedierea lacunelor și a inconsistențelor legislative cu privire la consilierul de etică, protecția avertizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (pantouflage-ul”. Pentru a diminua riscurile la corupție accentul se pune pe planuri de integritate elaborate de fiecare instituție publică.

Un rol important în acest proces relativ la respectarea valorilor etice și evitarea faptelor de corupție în proiectele finanțate din fonduri UE îl are controlul intern.

Recomandări control intern

Ca urmare a experienței perioadei de implementare 2007 - 2013, următoarele măsuri pot fi implementate în vederea întăririi/ îmbunătățirii sistemului de control intern:

La nivelul entității beneficiare:

- Acolo unde este cazul, simplificarea/ îmbunătățirea procedurilor interne (atât de sistem cât și operaționale)

* Conform OUG nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și-sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr.461 din 30/06/2011

"Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI", cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- Existența unui cod etic la nivelul entității
- Existența procedurii de delegare a responsabilităților
- Existența politicii de rotație a persoanelor care dețin funcții sensibile
- Existența fișelor de post care definesc în mod clar atribuțiile, funcțiile și responsabilitățile
- Implementarea unui sistem electronic de management al documentelor (*în special în domeniul raportărilor, inclusiv financiare*)
- Monitorizarea aplicării standardelor control intern
- Creșterea numărului de cursuri în domeniul specific al proiectului (de exemplu achiziții publice, raportări în domeniul specific contractelor implementate, ajutor de stat).

La nivelul proiectului:

- *În faza de elaborare a proiectului:* - limitarea numărului de parteneri în vederea evitării necesității creării unui sistem complex de management care implică riscuri ridicate. Un număr mai mic de parteneri ar face punerea în aplicare a obiectelor proiectelor mai eficientă și concentrată pe rezultatele urmărite.
- *În faza de implementare:* - elaborarea unui manual de implementare a proiectului, care urmează să fie comunicat tuturor partenerilor
- Elaborarea și implementarea unei proceduri de comunicare, aplicată unitar la nivelul tuturor partenerilor
- Înființarea unui Comitet de Supraveghere a proiectului, format din reprezentanții ai tuturor partenerilor, cu rol de monitorizare respectiv identificare, analizare și rezolvare a problemelor apărute pe parcursul implementării
- Asigurarea monitorizării respectării principiilor PCM, prevederilor contractuale, legislației naționale în domeniile specifice (*de exemplu achiziții publice*)
- Creșterea numărului de vizite la fața locului
- În cazul lipsei de experiență a beneficiarului în domeniul specific finanțat și/sau PCM este recomandată contractarea experților externi cu mai multă experiență în domeniul managementului de proiect, sub supravegherea / coordonarea beneficiarului.
- Sprijin, acolo unde este necesar, furnizat partenerilor de către liderul de proiect



“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

- Elaborarea analizelor aprofundate a premiselor pentru punerea în aplicare a ajustărilor necesare contractului de finanțare aflat în derulare.

Totodată se impune cu necesitate creșterea gradului de educație anticorupție a personalului implicat în managementul proiectelor FESI din cadrul autorităților și instituțiilor publice de la nivel central și local.



“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

BIBLIOGRAFIE

- Anexa Modelul Codului de conduită pentru funcționarii publici”, art. 13
Consolidarea unui sistem eficient de control pentru prevenirea fraudelor cu fonduri europene în noile state membre în perioada 2014 - 2020 studiu comparat: România, Bulgaria, Ungaria, Croația, IPP 2015
Decizia CCR nr. 603/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 301 (1) și art. 308 (1) din codul penal, Monitorul Oficial 845/2015
Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale, EGESIF 14-0021-00
Gestionarea conflictelor de interese în funcția publică, 2003
Ghid privind Managementul fraudelor și neregulilor în proiectele finanțate din FESI, aplicarea corecțiilor financiare, 2019
Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese, Agenția Națională de Integritate, Ed. 2018
Ghidul Solicitantului POSDRU 2007 - 2013 disponibil la http://www.fonduri.ue.ro/posdru/images/downdocs/ghid_2011_cg_schita.pdf
The Handbook of Fraud Deterrence”, de Harry Cendrowski, James P. Martin și Louis W. Petro, 2007
Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU”, 2013
Legea 7/2004, actualizată în anul 2014 cu privire la Codul de conduită a funcționarilor publici
Legea 98/20016 privind achizițiile publice, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 390 din 23/05/2016;
Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției,
Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative;;
Legea nr. 2015/2001 a administrației publice locale, legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali,
Legea nr. 78/2000, privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.
Raportul anual al Comisiei Europene privind protejarea intereselor financiare ale UE - anul 2013, disponibil la: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2013/1_act_part1_en.pdf
COM(2017) 751 final privind Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate în România în cadrul MCV, din 15 noiembrie 2017
Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conducts for public officials, disponibil la adresa :
<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=353945&Site=CM;>
Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)



UNIUNEA EUROPEANĂ



Instrumente Structurale
2014-2020

“Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, Proiect co-finanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020

Proiectul „Instruire pentru structurile din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al FESI în România, pe tematici prioritare pentru dezvoltarea capacității manageriale pentru sistemul de coordonare, gestionare și control al FESI”, cod proiect 3.1.028, cod SMIS 118455, este cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT) 2014-2020.

Acest material reprezintă proprietatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în calitate de beneficiar al proiectului.

Data publicării: 10.05.2019

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.

