



COMISIA EUROPEANĂ
OFICIUL EUROPEAN DE LUPTĂ ANTIFRAUDĂ (OLAF)

Direcția D: Politici
Unitatea D.2 : Prevenire, raportare și analiză a fraudei

Ref. Ares(2016)6943965 - 13/12/2016

Orientări privind strategiile naționale de luptă antifraudă

Document elaborat de un grup de lucru format din experți din statele membre, condus și coordonat de Unitatea de prevenire, raportare și analiză a fraudei din cadrul Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF)

DECLINAREA RESPONSABILITĂȚII:

*Prezentul document de lucru este elaborat de un grup de experți din statele membre, cu sprijinul Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF). Scopul său este de a facilita punerea în aplicare a programelor operaționale și de a încuraja bunele practici. **Documentul nu este obligatoriu din punct de vedere juridic pentru statele membre**, dar cuprinde orientări generale și recomandări și reflectă cele mai bune practici în materie.*

Aceste orientări generale nu aduc atingere legislației naționale, trebuie interpretate în contextul legislației naționale și pot fi adaptate pentru a ține seama de cadrul juridic intern.

Prezentele orientări nu aduc atingere interpretării Curții de Justiție și a Tribunalului și nici deciziilor Comisiei.

NOTĂ

Prezentul document nu este obligatoriu pentru statele membre și nu creează noi norme sau obligații pentru autoritățile naționale. Acesta reflectă bunele practici, este pur orientativ și nu trebuie utilizat ca temei juridic sau bază normativă în cadrul auditurilor sau al anchetelor.

Introducere

În 2012, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a instituit o procedură de colaborare cu statele membre în scopul de a dezvolta schimburile de experiență și de bune practici între statele membre și cu Comisia Europeană. Această procedură este organizată în cadrul Grupului COCOLAF de prevenire a fraudelor¹ și desfășurată de un grup de lucru format din experți din statele membre și reprezentanți ai OLAF și ai altor servicii ale Comisiei. În fiecare an, grupul de lucru tratează o temă specifică selectată de statele membre și bazată pe proiecte de documente practice care pot fi utilizate ca orientări pentru consolidarea măsurilor/strategiilor antifraudă ale statelor membre.

Noul cadru financiar multianual aplicabil în perioada de programare 2014-2020 a fost consolidat în ceea ce privește evaluarea riscului de fraudă și prevenirea și depistarea fraudelor. Conform normelor referitoare la gestiunea partajată din reglementările sectoriale², statele membre au obligația de a institui măsuri antifraudă eficiente și proporționale, adaptate riscurilor identificate, de a parcurge toate etapele necesare pentru prevenirea, depistarea și sancționarea eficientă a fraudei și a altor nereguli, dar și de a restitui sumele care fac obiectul unor nereguli, către bugetul UE. Cu toate acestea, este încurajată depășirea cerințelor de reglementare imediate și integrarea acestor măsuri antifraudă în cadrul unei strategii naționale de luptă antifraudă (denumită în continuare „SNLAF” sau „strategia”), în scopul unei mai bune monitorizări a luptei împotriva fraudei care afectează interesele financiare ale UE și ale statelor membre, precum și asigurarea de practici omogene și eficiente, în special în cazul structurilor organizatorice descentralizate.

În ultimii doi ani, Grupul COCOLAF de prevenire a fraudelor a acordat atenție mai multor aspecte ale SNLAF. Mai întâi, în cadrul unui proiect-pilot din 2014, grupul de lucru a elaborat un set de „Orientări privind strategiile naționale de luptă antifraudă pentru fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI)”³. Aceste orientări stabileau o bază pentru elaborarea unei strategii naționale de luptă antifraudă, însă cu o sferă de aplicare limitată privind cheltuielile din domeniul fondurilor ESI. În anul următor, un alt grup de lucru a fost înființat pentru a se ocupa de partea practică a SNLAF. Prin urmare, în 2015 a fost publicat documentul intitulat „Etapă practice ale elaborării unei strategii naționale antifraudă”⁴, împreună cu un instrument practic sub forma unui fișier xls, care poate fi utilizat pentru a evalua situația actuală a măsurilor în vigoare, ținând seama de toate cele patru etape ale ciclului antifraudă⁵.

Prezentele orientări reprezintă o actualizare a orientărilor SNLAF din 2014. În 2016, grupul de lucru a avut ca scop atât revizuirea, cât și extinderea orientărilor SNLAF precedente, urmărind transformarea acestora într-un document orizontal care să includă toate cheltuielile ce fac obiectul gestiunii partajate: fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI), fondurile din agricultură, fondurile din domeniul afacerilor interne

¹ Comitetul consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei.

² De exemplu, Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, în special articolul 125 alineatul (4) litera (c).

³ Ref. Ares(2015)130814 - 13/01/2015.

⁴ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

⁵ Etapele ciclului antifraudă sunt: 1-prevenirea fraudei, 2-depistarea fraudei, 3-cercetarea și urmărirea penală, 4-recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni.

(FAMI/FSI) și Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD). În plus, orientările au fost completate cu o serie de exemple concrete din practicile statelor membre care s-au dovedit a fi de succes.

Indiferent dacă statele membre aleg să creeze strategii antifraudă sectoriale sau să instituie strategii naționale cuprinzătoare care acoperă bugetul global, aceste orientări pot sprijini în mod concret autoritățile naționale și factorii de decizie implicați în procesul SNLAF.

Documentul oferă statelor membre:

- ✓ o metodă pas cu pas pentru elaborarea unei strategii naționale de luptă antifraudă;
- ✓ componentele strategiei naționale de luptă antifraudă și un model pentru structura acesteia;
- ✓ exemple concrete din practicile statelor membre.

Cu toate acestea, trebuie reamintit că prezentele orientări nu au caracter obligatoriu. În plus, nu există o „rețetă universală” pentru elaborarea unei strategii naționale de luptă antifraudă; este de competența statelor membre să își evalueze situația actuală a luptei antifraudă, să stabilească obiective specifice proprii și să elaboreze un plan de acțiune adaptat propriilor circumstanțe.

OLAF dorește să le mulțumească tuturor experților implicați în elaborarea acestor orientări pentru eforturile și contribuția lor la activitățile grupurilor de lucru, precum și pentru împărtășirea cunoștințelor și experienței lor în scopul elaborării prezentului ghid practic, ajutând astfel statele membre să demareze procesul SNLAF.

Cuprins

Introducere.....	3
I. Protejarea eficientă a intereselor financiare ale UE.....	7
1. Cadrul juridic.....	7
1.1. Dreptul Uniunii	7
1.2. Legislația națională.....	9
2. Avantajele unei strategii naționale de luptă antifraudă.....	9
3. Etapele elaborării unei strategii naționale de luptă antifraudă	10
II. Instituirea strategiei naționale de luptă antifraudă	13
1. Etape preliminare	13
1.1. Desemnarea serviciului responsabil pentru SNLAF	13
1.1.1. AFCOS serviciu responsabil cu SNLAF	13
1.2. Autorități implicate în procesul SNLAF.....	15
1.2.1. Cooperarea națională.....	15
1.2.2. Cooperare internațională	16
1.3. Perioada acoperită de strategie	17
1.4. Sprijinul politic pentru SNLAF	17
1.5. Comunicare și sensibilizarea publicului	21
2. Etapa de pregătire	22
2.1. Situația actuală a luptei antifraudă	23
2.1.1. Prevenirea fraudei	24
2.1.1.1. Protecția împotriva fraudei în domeniul legislației	25
2.1.2. Depistarea fraudei	28
2.1.3. Cercetarea și urmărirea penală	29
2.1.4. Recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni.....	29
2.2. Evaluarea riscului de fraudă	30
2.2.1. Bazele teoretice ale evaluării riscului de fraudă.....	32
2.2.2. Metodologia de evaluare a riscului de fraudă.....	34
2.2.2.1. Identificarea și formularea riscurilor de fraudă.....	34
2.2.2.2. Evaluarea și clasificarea riscurilor de fraudă identificate.....	36
2.2.3. Identificarea și evaluarea practică a riscurilor de fraudă.....	38

2.2.3.1. Evaluarea riscului de fraudă împotriva bugetului PAC	40
2.2.4. Instrumente informatice pentru identificarea riscurilor	40
2.2.4.1. Sistemul de gestionare a neregulilor (SGN)	41
2.2.4.2. Instrumentul ARACHNE de evaluare a riscului.....	42
2.2.5. Surse de informații pentru identificarea riscurilor.....	47
3. Etapa de elaborare	49
3.1. Stabilirea obiectivelor.....	49
3.2. Stabilirea măsurilor	50
3.3. Stabilirea indicatorilor de performanță.....	52
4. Elaborarea planului de acțiune.....	55
4.1. Conținutul planului de acțiune	55
4.2. Perioada acoperită de planul de acțiune.....	56
4.3. Rolul posibil al AFCOS în stabilirea planului de acțiune	57
III. Evaluarea și actualizarea SNLAF	58
1. Evaluarea strategiei	58
2. Actualizarea strategiei	60
Anexe	62
Anexa 1 – Diagrama procesului SNLAF.....	63
Anexa 2 – Model de structură a SNLAF	64
Anexa 3 – Exemplu de structură și conținut al documentului de evaluare a riscului de fraudă	68
Anexa 4 – Riscurile de fraudă	69
Anexa 5 – Riscurile legate de funcționarea AFCOS.....	73
Anexa 6 – Principalele puncte ale formularului de alertă	76
Anexa 7 – Registrul de riscuri	77
Anexa 8 – Principalele puncte ale declarației inițiale de intenție	79
Anexa 9 – Model de formular pentru stabilirea obiectivelor	80
Anexa 10 - Glosar	81

I. Protejarea eficientă a intereselor financiare ale UE

1. Cadrul juridic

1.1. Dreptul Uniunii

Articolele 310 și 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) impun Uniunii și statelor membre să combată fraudele și orice activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Statele membre trebuie să adopte măsuri de combatere a fraudei care afectează interesele financiare ale Uniunii similare măsurilor pe care le adoptă pentru a combate fraudă împotriva propriilor interese financiare. Fără a aduce atingere altor dispoziții ale tratatului, statele membre își coordonează acțiunile menite să protejeze interesele financiare ale Uniunii împotriva fraudei. În acest scop, cu ajutorul Comisiei, acestea asigură o cooperare strânsă și periodică între serviciile competente ale administrațiilor lor.

Articolul 317 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede că principiul bunei gestiuni trebuie aplicat în ceea ce privește execuția bugetului UE de către statele membre, în cooperare cu Comisia.

Principiul bunei gestiuni financiare este explicat în articolele 30-33 ale Regulamentului financiar⁶ aplicabil bugetului general al Uniunii. Acest principiu se referă la principiile economiei, eficienței și eficacității, dar și la punerea în aplicare a unui control intern eficace și eficient.

Articolul 59 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul financiar stabilește responsabilitatea principală a statelor membre, în cadrul gestiunii partajate, de a preveni, depista și corecta neregulile și fraudă. În această privință, statele membre trebuie să instituie sisteme solide de gestionare și control pentru a asigura o bună gestiune financiară în condiții de transparență și nediscriminare. De asemenea, statele membre trebuie să impună sancțiuni eficiente, disuasive și proporționale asupra destinatarilor în cazurile prevăzute de reglementările UE sau naționale.

Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/1995 din 18 decembrie 1995 stabilește o definiție a conceptului de neregulă și conține dispoziții comune privind măsurile administrative și sancțiunile care ar trebui aplicate.

Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2185/1996 din 11 noiembrie 1996 se referă la controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în statele membre. Acesta prevede elemente referitoare la cooperarea și coordonarea între Comisie și statele membre.

⁶ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului.

Așa-numita „Convenție PIF” privind protecția intereselor financiare ale Uniunii din 26 iulie 1995 stabilește o definiție a fraudei.

Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 stabilește dispozițiile comune privind fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) pentru perioada de programare 2014-2020. Articolul 125 alineatul (4) litera (c) clarifică obligațiile autorităților de management de a institui măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudelor în funcție de riscurile identificate. Criteriile și procedurile prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 se aplică, de asemenea, organismelor desemnate de statele membre ca fiind responsabile de gestionarea și controlul măsurilor susținute de Fondul european de ajustare la globalizare (FEG) în temeiul articolului 21 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1309/2013 din 17 decembrie 2013.

În cadrul politicii agricole comune (PAC), Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), articolul 58 alineatul (1) literele (b) și (c) din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune clarifică faptul că statele membre au următoarea obligație: „adoptă toate actele cu putere de lege și actele administrative și iau orice altă măsură necesară pentru a asigura protejarea eficace a intereselor financiare ale Uniunii și în special pentru (...) (b) a asigura combaterea eficientă a fraudelor, în special în domeniile cu un nivel de risc mai ridicat, și care să acționeze ca factor disuasiv, ținând cont de costuri și beneficii, precum și de caracterul proporțional al măsurilor; (c) a combate, a depista și a corecta neregulile și fraudă; (...)”.

În ceea ce privește Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD), articolul 28 litera (h) din Regulamentul (UE) nr. 223/2014 din 11 martie 2014 prevede că „sistemele de gestiune și control, în conformitate cu” principiul bunei gestiuni financiare prevăzut la articolul 30 din Regulamentul financiar, trebuie să „prevadă (...) prevenirea, detectarea și corectarea neregulilor, inclusiv a fraudei (...)”.

În cazul Fondului pentru azil, migrație și integrare (FAMI) și al instrumentelor pentru sprijin financiar instituite în cadrul Fondului pentru securitate internă (FSI)⁷, articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 514/2014 din 16 aprilie 2014 stipulează că „Statele membre asigură prevenirea efectivă a actelor de fraudă, în special în ceea ce privește domeniile cu un grad ridicat de risc. Acțiunile de prevenire respective reprezintă totodată un factor disuasiv, având în vedere beneficiile și caracterul proporțional al măsurilor.”

⁷ Regulamentul (UE) nr. 514/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 se aplică Regulamentului (UE) nr. 513/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de instituire, în cadrul Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor și de abrogare a Deciziei 2007/125/JAI a Consiliului și Regulamentului (UE) nr. 515/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de instituire, în cadrul Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru frontiere externe și vize și de abrogare a Deciziei nr. 574/2007/CE, conform articolelor 1, 2 litera (a), a doua liniuță din Regulamentul (UE) nr. 514/2014 în cazul celui dintâi, și conform articolelor 1, 2 litera (a), a treia liniuță din Regulamentul (UE) nr. 514/2014 și articolul 19 din Regulamentul (UE) nr. 515/2014 în cazul celui din urmă.

O strategie națională de luptă antifraudă pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene poate să acopere atât cheltuielile, cât și veniturile. Pe lângă cheltuieli, strategia se poate aplica fraudei privind resursele proprii tradiționale – taxe vamale și impozite – și chiar TVA-ul. Jurisprudența Curții de Justiție în cauzele C-539/09 Comisia Europeană/Republica Federală Germania (hotărârea din 15 noiembrie 2011), C-617/10 Hans Åkerberg Fransson (hotărârea din 26 februarie 2013) și C-105/14 Ivo Taricco și alții (hotărârea din 8 septembrie 2015) stabilește că TVA-ul face parte integrantă din interesele financiare ale Uniunii Europene, că măsurile de sancționare fiscală și urmărire penală a evaziunii fiscale, precum cele aplicate în cazul furnizării de declarații TVA false, constituie o punere în aplicare a articolelor 2, 250 alineatul (1) și 273 din Directiva 2006/112 (anterior, articolele 2 și 22 din a șasea directivă) și a articolului 325 din TFUE și, nu în ultimul rând, că obligațiile statelor membre de a sancționa în mod eficient fraudă împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene includ și fraudele în materie de TVA.

1.2. Legislația națională

Sancțiunile administrative și procedurile și sancțiunile penale sunt reglementate de legislația națională. În unele țări, aceasta creează sau mandatează servicii specializate de investigare și/sau urmărire penală a eventualelor cazuri de fraudă care afectează interesele financiare ale UE (de exemplu, DLAF în România: Departamentul pentru Lupta Antifraudă).

2. Avantajele unei strategii naționale de luptă antifraudă

Obiectivul principal al unei strategii naționale de luptă antifraudă este de a asigura o protecție eficace și eficientă a intereselor financiare ale UE. Strategia trebuie să fie un document dinamic și flexibil astfel încât, în cazul în care există noi evoluții, acestea să poată fi incluse în planul de acțiune sau în strategia în sine. În cursul unui astfel de proces apar o multitudine de beneficii pentru statele membre.

Strategia națională de luptă antifraudă:

- ✓ asigură protecția eficace și eficientă a intereselor financiare ale UE;
- ✓ creează o legătură de cooperare între cheltuielile și veniturile bugetare;
- ✓ creează o poziție mai favorabilă de negociere a unor noi finanțări de la bugetul UE;
- ✓ îmbunătățește prevenirea, depistarea și combaterea neregulilor și a fraudelor;
- ✓ asigură un grad mai ridicat de recuperare a fondurilor cheltuite în mod necuvenit de la bugetul Uniunii Europene;
- ✓ stabilește un cadru de lucru mai eficient, pe care instituțiile implicate în procesul de punere în aplicare și control al fondurilor UE îl pot utiliza pentru o mai bună identificare a propriilor roluri și responsabilități;
- ✓ creează și/sau dezvoltă noi metode de prevenire și combatere a fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii;
- ✓ contribuie la impunerea de sancțiuni proporționale și disuasive, în conformitate cu legea aplicabilă;

- ✓ creează un cadru de recomandări sau acțiuni de îmbunătățire a capacității administrative;
- ✓ răspunde nevoii de transparență în procesul de protejare a intereselor financiare ale UE;
- ✓ îmbunătățește accesul la informații pentru publicul larg, deoarece SNLAF este un document public;
- ✓ creează premisele dezvoltării unui cadru juridic național și unei actualizări și reînnoiri a acordurilor de cooperare și a procedurilor;
- ✓ asigură o coordonare eficientă a activităților de natură legislativă, administrativă și operațională ale instituțiilor;
- ✓ consolidează cooperarea cu OLAF, dar și cu instituțiile competente ale UE, statele membre ale UE și alte țări.

O strategie națională de luptă antifraudă va permite structurarea luptei împotriva fraudei care afectează bugetul UE și bugetele naționale la nivelul statelor membre. Aceasta va ajuta la:

- ✓ identificarea punctelor sistemice vulnerabile la fraudă;
- ✓ evaluarea principalelor riscuri de fraudă;
- ✓ stabilirea și punerea în aplicare a măsurilor de răspuns;
- ✓ evaluarea progreselor realizate;
- ✓ adaptarea măsurilor de răspuns la evoluția tendințelor de fraudă și la resursele disponibile;
- ✓ asigurarea implicării tuturor părților interesate relevante, în special prin intensificarea colaborării și a coordonării acțiunilor.

De asemenea, aceasta va asigura armonizarea măsurilor de răspuns în funcție de riscurile de fraudă la nivel național, în special în cazul unei structuri de conducere descentralizată.

3. Etapele elaborării unei strategii naționale de luptă antifraudă

Ca regulă generală, strategia trebuie să ia în considerare fiecare etapă din cadrul ciclului antifraudă.

- ✓ **Prevenirea** ar trebui considerată o prioritate de către autoritățile de administrare, certificare și auditare, în vederea reducerii riscurilor de fraudă. Aceasta trebuie să devină mai eficientă printr-o mai strânsă cooperare între toate părțile interesate și o mai bună coordonare a tuturor acțiunilor acestora.
- ✓ **Depistarea** reprezintă o etapă-cheie, care ar trebui gestionată cu diligența necesară și cu promptitudine de către toate părțile interesate și organismele de conducere și control, inclusiv autorități de audit și servicii de aplicare a legii.

- ✓ **Cercetarea și urmărirea penală** sunt strâns legate între ele. Eficiența acestora necesită specializarea personalului, cooperarea deplină între organismele de conducere și control și o bună colaborare între autorități.
- ✓ **Recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni** ar trebui să fie eficiente și urmărite în mod riguros de către autoritățile administrative și de aplicare a legii competente.

Principalele etape ale elaborării unei strategii naționale de luptă antifraudă sunt următoarele:

1. Etape preliminare

Aceste etape includ definirea cadrului juridic (de exemplu, trimitere la cadrul juridic național și al UE); domeniul de aplicare a strategiei, adaptat principalelor priorități la nivel național privind lupta împotriva fraudei, a corupției sau a oricărei activități ilegale; indicarea serviciului responsabil și a instituțiilor implicate în procesul de elaborare, de punere în aplicare și de monitorizare a strategiei. În plus, ar trebui menționată legătura cu alte strategii/politici naționale.

2. Etapa de pregătire

Aceasta este o etapă crucială a procesului, formată din două faze principale: o evaluare a situației actuale (și anume, o trecere în revistă a măsurilor de luptă antifraudă curente în contextul existent, necesară pentru determinarea punctelor tari și slabe ale sistemului) și a riscurilor de fraudă. Rezultatul va permite definirea nevoilor și a domeniilor în care sunt necesare îmbunătățiri, care urmează să fie concretizate în obiective și măsuri.

3. Etapa de elaborare

În cursul etapei de elaborare ar trebui să se stabilească obiectivele și indicatorii de performanță aferenți. Obiectivele reprezintă necesitățile statului membru respectiv și, în plus, contribuie la conturarea unei foi de parcurs și a viziunii statelor membre în materie de luptă antifraudă. Obiectivele ar trebui transpuse în măsuri concrete. În plus, indicatorii de performanță ar trebui să fie definiți corespunzător fiecărei măsuri, întrucât aceștia vor fi utilizați pentru a evalua progresele înregistrate. Obiectivele și măsurile trebuie incluse într-un plan de acțiune.

4. Planul de acțiune

Planul de acțiune stabilește măsurile concrete care trebuie adoptate pentru fiecare obiectiv, serviciul responsabil pentru acestea, termenul/calendarul pentru punerea lor în aplicare, precum și indicatorii de performanță asociați. Acesta reprezintă un instrument de monitorizare a punerii în aplicare a strategiei.

5. Evaluarea și actualizarea strategiei

Strategia este un document în continuă schimbare; prin urmare, aceasta necesită o evaluare și o actualizare corespunzătoare. În urma evaluării/evaluărilor intermediare, se va decide dacă este necesară o actualizare a strategiei antifraudă și a planului de acțiune aferent. Actualizarea strategiei va fi efectuată în funcție de schimbările survenite pe parcursul punerii

în aplicare, pentru a asigura asumarea răspunderii și capacitatea structurii responsabile pentru punerea în aplicare de a adopta și modifica structura strategică.

Structura prezentată mai sus este pur orientativă: statele membre au sarcina de a completa documentul ținând seama de domeniul de aplicare a strategiei, obiectivele principale, cadrul juridic, structura administrativă etc.

În anexă este inclusă o diagramă care oferă o imagine de ansamblu asupra întregului proces SNLAF: **Anexa 1 — Diagrama procesului SNLAF**. În plus, pentru o structură detaliată a strategiei, vă rugăm să consultați **Anexa 2 – Model de structură a SNLAF**.

II. Instituirea strategiei naționale de luptă antifraudă

1. Etape preliminare

1.1. Desemnarea serviciului responsabil pentru SNLAF

Guvernul ar trebui să desemneze un serviciu specific (denumit în continuare „serviciul responsabil pentru SNLAF”) pentru elaborarea acestei strategii. Acest serviciu trebuie să aibă:

- ✓ o perspectivă orizontală asupra întregului sistem privind cheltuielile și veniturile aferente bugetului UE, pe de o parte, și al măsurilor de combatere a fraudelor, pe de altă parte.
- ✓ autoritatea de a mobiliza capacitățile de expertiză relevante din diferitele ministere/autorități/servicii de punere în aplicare a fondurilor UE, dar și din ministerele/autoritățile/serviciile responsabile de anchete financiare și de urmărire penală.

Desemnarea serviciului responsabil pentru SNLAF este esențială în special în statele membre în care sistemul administrativ este descentralizat.

Serviciul responsabil pentru SNLAF ar trebui să creeze o echipă de experți având capacitatea de a furniza expertiza corespunzătoare. Această echipă multidisciplinară trebuie să contribuie cu propriile cunoștințe și expertiză la toate etapele ciclului antifraudă. Principalele aspecte abordate în cadrul ciclului antifraudă trebuie să fie gradul de sensibilizare cu privire la fraudă, prevenirea și depistarea fraudelor, sancțiunile și, în cele din urmă, publicarea unei comunicări privind lupta antifraudă.

Etapa de pregătire va consta într-un dialog continuu cu partenerii/părțile interesate, în special prin înființarea unor grupuri de lucru ad-hoc în conformitate cu nevoile identificate.

Serviciul de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS) poate juca un rol-cheie în elaborarea și monitorizarea unei SNLAF.

1.1.1. AFCOS serviciu responsabil cu SNLAF

Desemnarea AFCOS ca serviciu național responsabil cu elaborarea SNLAF presupune mai multe avantaje. Având în vedere principalele funcții ale AFCOS, acesta poate exercita o cooperare și un schimb de informații eficiente în ceea ce privește pregătirea, elaborarea și adoptarea unei SNLAF și a planului său de acțiune. Această funcție i-ar permite AFCOS să solicite sprijin atât din partea autorităților responsabile cu ambele componente ale bugetului - venituri și cheltuieli, inclusiv autorități responsabile cu gestionarea, punerea în aplicare, certificarea, auditul, investigarea, urmărirea penală și impunerea unor sancțiuni la nivel național, cât și din partea OLAF, a Comisiei Europene și a partenerilor din interiorul Uniunii și de la nivel internațional. În acest sens, AFCOS poate:

- ✓ organiza și coordona procesul de elaborare a SNLAF și a planului său de acțiune;

- ✓ efectua o monitorizare a structurii organizaționale, a părților implicate, a măsurilor și a procedurilor deja în vigoare;
- ✓ efectua o evaluare a riscului de fraudă și aprecia în mod corect situația actuală a unei țări în ceea ce privește măsurile antifraudă instituite, luând în considerare toate cele patru etape ale ciclului antifraudă;
- ✓ realiza o evaluare a situației actuale a neregulilor și fraudei;
- ✓ determina domeniul de aplicare și amploarea SNLAF și stabili un calendar orientativ de pregătire a SNLAF;
- ✓ să se ocupe de planificarea generală și repartizarea sarcinilor de elaborare a SNLAF și a planului de acțiune;
- ✓ să aibă rol de secretariat sau conducător al organismului politic care va oferi sprijinul politic necesar adoptării strategiei;
- ✓ să mobilizeze experți din diferite autorități și servicii reprezentând ambele bugetele de venituri și cheltuieli, dar și din autoritățile judiciare, parchet și autoritățile de aplicare a legii;
- ✓ să răspundă de actualizarea strategiei și a planului de acțiune;
- ✓ să disemineze materiale informative în rândul participanților/instituțiilor;
- ✓ să solicite asistență/sprijin din partea partenerilor internaționali precum OLAF, Comisia Europeană etc.;
- ✓ să implice autoritățile de la nivel federal/regional;
- ✓ să sensibilizeze publicul (și să includă societatea civilă) cu privire la elaborarea și adoptarea SNLAF.

EXEMPLU

Rolul AFCOS Bulgaria în elaborarea SNLAF

AFCOS Bulgaria are rol de secretariat al Consiliului AFCOS, organism politic; este responsabil pentru elaborarea SNLAF și a planului său de acțiune și de actualizările acestora în timp util și transmite Consiliului AFCOS informații cu privire la punerea în aplicare a Strategiei naționale pentru prevenirea și combaterea neregulilor și a fraudei care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene pentru perioada 2014-2020.

EXEMPLU

Rolul de coordonare centrală al AFCOS Letonia

În cazul Letoniei, AFCOS își are sediul în clădirea Ministerului de Finanțe, are rol de coordonator central și redactează strategia comună/unică pe baza informațiilor furnizate de propriul grup de lucru, atunci când membrii săi reprezintă Consiliul AFCOS național. Consiliul AFCOS este format din 10 experți permanenți și 6 experți nepermanenți proveniți de la diverse autorități naționale competente. În plus, biroul Transparency International este implicat în calitate de partener extern care furnizează recomandări privind redactarea SNLAF, putând participa și la reuniunile Consiliului AFCOS. Prin urmare, este esențial să existe un organism comun de coordonare și punere în aplicare care să redacteze și să aplice strategia.

1.2. Autorități implicate în procesul SNLAF

1.2.1. Cooperarea națională

Este recomandată implicarea tuturor autorităților responsabile cu gestionarea, punerea în aplicare, certificarea, auditul, investigarea, urmărirea penală și aplicarea de sancțiuni. Cunoștințele de specialitate ale acestor părți interesate trebuie să includă sistemul de gestionare și control și sistemul judiciar. Atunci când este posibil, părțile interesate trebuie să provină din:

- autorități de management;
- organisme intermediare;
- autorități de certificare;
- autorități de audit;
- AFCOS;
- autorități de control ale guvernului sau ale Parlamentului;
- autorități de control din administrațiile publice;
- autorități de investigare;
- parchete;
- instanțe judecătorești.

Este recomandată implicarea în mod direct sau indirect a organizațiilor având sarcini de gestionare, supraveghere și control al proiectelor finanțate din fonduri UE:

- autoritățile de control în materie de concurență;
- comisiile de arbitraj în materie de achiziții publice;
- autoritățile fiscale;
- autoritățile vamale.

În plus, este posibilă stabilirea unei cooperări și implicarea a diferite organizații neguvernamentale în calitate de parteneri externi, cu rol de supraveghere în vederea prevenirii riscurilor de fraudă și corupție. Aceste organizații oferă, de asemenea, sprijin în eforturile de sensibilizare a publicului.

Echipa responsabilă ar trebui să stabilească un program de lucru pentru elaborarea strategiei într-un anumit termen. Aceasta ar trebui să urmărească obținerea unui sprijin politic deplin și implicarea părților interesate relevante.

1.2.2. Cooperare internațională

Crearea unui sistem eficient de elaborare și, prin urmare, de adoptare a unei SNLAF necesită nu doar o bună coordonare între toate structurile implicate în procesul de punere în aplicare și control al fondurilor UE de la nivel național și european, ci și o capacitate administrativă solidă cu experiență în domeniu, inclusiv experiență internațională. Pentru a spori competențele tuturor persoanelor și instituțiilor implicate, precum și pentru a crea o rețea în cadrul căreia să fie discutate chestiuni de interes și dificultățile procesului de elaborare a SNLAF, mai multe state membre au organizat, cu succes, reuniuni bilaterale pentru schimburi de experiență în scopul obținerii expertizei necesare.

EXEMPLU

Experiențele internaționale bilaterale ale Bulgariei

Cu ocazia punerii în aplicare a unui proiect al AFCOS Bulgaria în cadrul Programului de asistență tehnică cofinanțat de Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), serviciile AFCOS din statele membre au organizat mai multe studii internaționale în domeniul combaterii fraudei. De exemplu, AFCOS Bulgaria a avut reuniuni — la nivel bilateral — cu DLAF din România și AFCOS din Portugalia, Slovacia și Grecia. Ultimele două studii au avut loc în cooperare cu statele membre care au elaborat și transmis în mod oficial Comisiei o strategie națională de luptă antifraudă. Conform unei evaluări comparative, astfel de cooperări bilaterale internaționale și-au dovedit importanța în ceea ce privește elaborarea unei SNLAF și crearea și actualizarea planului de acțiune.

EXEMPLU

Experiențele internaționale trilaterale ale Letoniei

Letonia s-a bucurat de succes în cadrul unei inițiative de asistență internațională împreună cu alte două state membre (cu AFCOS Bulgaria și AFCOS Malta), sub forma unei misiuni trilaterale și a unui atelier de experți omologi TAIEX destinate dezvoltării strategiei antifraudă a Letoniei. Această colaborare internațională s-a concretizat într-o analiză a stadiului real al luptei antifraudă și în formularea de recomandări. Experții au făcut schimb de bune practici și au contribuit la consolidarea capacității AFCOS Letonia, subliniind importanța și necesitatea de a institui o strategie de luptă antifraudă la cel mai înalt nivel politic.

1.3. Perioada acoperită de strategie

În ceea ce privește perioada acoperită de strategie, există două opțiuni.

Prima constă în stabilirea unei legături directe între strategie și programele operaționale. Următorul cadru financiar multianual vizează perioada 2014-2020. Ar putea fi util ca perioada de valabilitate a strategiei să coincidă cu perioada programelor operaționale. Acest lucru ar însemna că strategia trebuie să fie valabilă până la închiderea programelor operaționale din perioada 2014-2020. Este recomandat ca această opțiune să aibă în vedere și programele operaționale din perioada 2007-2013, cărora trebuie să li se aplice și obiectivele strategiei.

A doua opțiune constă în stabilirea unei perioade a SNLAF independentă de perioada programului operațional/cadrului financiar multianual, care să reflecte particularitățile componentelor de venituri și cheltuieli ale bugetului. În orice caz, o strategie care urmărește să asigure o viziune pe termen lung într-un anumit domeniu trebuie, în mod ideal, să cuprindă o perioadă de cel puțin 4 sau 5 ani. Cu toate acestea, fiecare țară are propriul său cadru și propriile sale mecanisme de planificare națională: perioada acoperită de strategie va fi modificată în consecință.

1.4. Sprijinul politic pentru SNLAF

Având în vedere numărul și domeniile variate ale organismelor implicate, serviciul responsabil cu SNLAF poate avea nevoie de întreg sprijinul politic al guvernului.

Sprijinul politic pentru acest tip de document este extrem de important pentru a asigura punerea sa în aplicare cu succes. Sprijinul trebuie să se concretizeze atât în legitimitatea strategiei, cât și în obligativitatea aplicării de către organismele implicate, fără de care atingerea obiectivelor stabilite se poate dovedi dificilă. Cel mai bun mod de a asigura sprijinul politic este publicarea SNLAF sub forma unui decret guvernamental, ceea ce conferă strategiei legitimitatea și caracterul obligatoriu de care are nevoie. În mod alternativ, se recomandă crearea unui comitet politic care va stabili direcțiile prioritare ale strategiei, va

obține sprijinul guvernului și va aproba principalele modificări. Astfel de comitete au fost instituite cu succes în țări precum Slovacia sau Bulgaria.

Strategia națională de luptă antifraudă este obligatorie pentru toate părțile implicate, ceea ce înseamnă că se recomandă cu tărie ca statele membre să creeze un organism politic responsabil în primul rând cu furnizarea de sprijin politic pentru AFCOS și toate organismele implicate în procesul de organizare, coordonare, elaborare, adoptare și control al SNLAF.

Pentru a beneficia de un caracter obligatoriu, SNLAF trebuie să fie adoptată prin intermediul unui act juridic, cum ar fi un act al Parlamentului, al guvernului etc.

Organismul politic trebuie să:

- ✓ Reprezinte și să mobilizeze toate instituțiile implicate în protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene. (În acest sens, organismul politic trebuie să dețină funcții organizaționale);
- ✓ Furnizeze sprijin politic pentru elaborarea și adoptarea SNLAF;
- ✓ Colaboreze în mod eficient cu serviciul național desemnat să elaboreze SNLAF;
- ✓ Reprezinte instituțiile implicate în procesul de punere în aplicare și control al fondurilor UE, eventual chiar și societatea civilă.

EXEMPLU

Comitetul director din Slovacia

Un model similar de interacțiune este în curs de aplicare în Slovacia în ceea ce privește organismul politic administrativ al Comitetului director pentru protecția intereselor financiare ale UE în Republica Slovacă (Comitetul director). Competențele și responsabilitățile Comitetului director sunt prevăzute într-un statut aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 748 din 5 septembrie 2007; acesta este prezidat de directorul general al Departamentului de control și luptă împotriva corupției (AFCOS Slovacia). Comitetul director supraveghează îndeplinirea sarcinilor și a măsurilor care decurg din punerea în aplicare a strategiei naționale; realizează colaborarea cu departamentul din cadrul punctului central de contact pentru OLAF cu scopul de a asigura coordonarea și cooperarea între partenerii rețelei AFCOS pentru protejarea intereselor financiare ale UE în Republica Slovacă; stabilește grupuri de lucru pentru a aborda sarcinile specifice care decurg din angajamentul Republicii Slovacă de a proteja interesele financiare ale UE și de a supraveghea activitățile acestora etc.

EXEMPLU

Consiliul AFCOS din Bulgaria

Consiliul de coordonare a luptei împotriva neregulilor care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene (Consiliul AFCOS) este un organism politic, instituit prin Decretul Consiliului de Miniștri nr. 18 din 4 februarie 2003. Consiliul AFCOS asigură un nivel politic înalt de coerență și de complementaritate a măsurilor adoptate de autoritățile naționale pentru combaterea neregulilor și a fraudelor cu fondurile UE. Președintele Consiliului este viceprim-ministru și ministru de interne, având atribuții de aplicare a politicii de stat privind protejarea intereselor financiare ale UE. Membrii Consiliului sunt miniștri, miniștri adjuncți, directori executivi, șefi ai organismelor de control și administrative, responsabili de gestionarea fondurilor și a programelor UE, directori ai autorităților fiscale, de certificare, de audit, deci toți cei care au un rol în lupta împotriva neregulilor care afectează veniturile și cheltuielile bugetare. În Consiliul AFCOS sunt reprezentate, de asemenea, autorități judiciare, Parchetul general și autoritățile de aplicare a legii.

Consiliul AFCOS propune Consiliului de Miniștri proiecte de noi acte legislative, strategii (inclusiv SNLAF) și planuri de acțiune privind lupta împotriva fraudei cu fonduri UE; elaborează un raport anual privind activitățile Consiliului de Miniștri și discută aspecte legate de interesele financiare ale UE, adoptă deciziile și măsurile necesare pentru optimizarea luptei împotriva fraudei cu fonduri UE.

AFCOS Bulgaria are rol de secretariat al Consiliului AFCOS, ceea ce garantează o bună cooperare reciprocă și facilitează elaborarea și adoptarea SNLAF și a planului său de acțiune.

EXEMPLU

Comitetul național de luptă antifraudă (CNLF) din Franța

Comitetul național de luptă antifraudă (Comité national de Lutte contre la fraude, CNLF) a fost înființat printr-un decret din 18 aprilie 2008 privind coordonarea luptei antifraudă și crearea unei unități naționale antifraudă. Rolul comitetului este de a orienta politica guvernului privind combaterea fraudării finanțelor publice, fie că este vorba de impozite obligatorii, alte venituri ale autorităților publice sau beneficii sociale. În fiecare an, comitetul aprobă un plan național care urmează să fie pus în aplicare de către comitete.

Comitetul este condus de prim-ministrul și este alcătuit din ministrul de finanțe, al muncii, al securității sociale, al sănătății, al justiției, al apărării, de interne, al agriculturii și al imigrației.

De exemplu, planul național pentru combaterea fraudei pentru anul 2015 a fost adoptat de către prim-ministrul cu ocazia reuniunii comitetului național de luptă antifraudă (CNLF) din 23 iunie 2016. Acesta reflecta orientări de politică privind combaterea fraudei împotriva finanțelor publice, pe care guvernul intenționa să le aplice la nivel internațional, național și local în 2015 și la începutul lui 2016.

La 14 septembrie 2016, CNLF a susținut pentru prima dată un plan strategic pentru perioada 2016-2018 Planul va cuprinde măsuri privind finanțele publice naționale și ale Uniunii Europene. Acesta va fi structurat în jurul principalelor direcții strategice și va include un tablou de bord (obiective, măsuri, etape și rezultatele preconizate) care va prezenta o situație precisă a progreselor înregistrate în cadrul următoarelor reuniuni ale CNLF. AFCOS francez (DNLF) este responsabil pentru întocmirea și evaluarea punerii în aplicare a planului, în cooperare cu toți partenerii.

Cele 5 orientări strategice ale planului sunt:

- *adaptarea procesului de control la mobilitatea internațională*
- *optimizarea gestionării și securității informațiilor digitale*
- *consolidarea luptei împotriva fraudei de documente și de identitate*
- *dezvoltarea unei hărți a riscurilor*
- *îmbunătățirea tehnicilor de investigare, a eficienței sancțiunilor și a recuperării*

EXEMPLU

Sprijinul politic pentru SNLAF în România

Departamentul pentru Lupta Antifraudă — DLAF (AFCOS România) este coordonatorul național al luptei împotriva fraudei care afectează interesele financiare ale UE în România, astfel cum se prevede în cadrul juridic. Acesta este, de asemenea, responsabil, prin lege, pentru elaborarea și coordonarea punerii în aplicare a SNLAF.

Sprijinul politic pentru SNLAF este asigurat de faptul că DLAF se află sub coordonarea prim-ministrului. DLAF a transmis un memorandum cancelariei prim-ministrului, prin care îl informează despre oportunitatea și necesitatea elaborării unei SNLAF și a solicitat sprijinul guvernului în efortul de implicare a tuturor autorităților naționale cu responsabilități în gestionarea fondurilor UE în cadrul acestui proces. Acest sprijin a fost acordat. Prin urmare, strategia va fi aprobată prin hotărâre de guvern.

În cazul în care sprijinul politic nu este încă asigurat în momentul redactării SNLAF, se sugerează dezvoltarea progresivă a acestuia prin dialog și explicarea nevoii pentru o astfel de strategie. În plus, este recomandat să se solicite expertiză la nivel internațional, cum ar fi sprijinul acordat de OLAF sau de alte state membre care dispun deja de o SNLAF și să se utilizeze aceste recomandări internaționale pentru a consolida pozițiile în cadrul acestui dialog.

EXEMPLU

Obținerea sprijinului politic în Letonia

În Letonia, strategia antifraudă a AFCOS este în curs de elaborare. Datorită succesului cooperării internaționale cu alte state membre, recomandările experților internaționali au fost utilizate ca bază de pornire în încercările de obținere a sprijinului politic. Ca urmare, se preconizează că strategia antifraudă finală a AFCOS va fi aprobată în cadrul Cabinetului de Miniștri și că aceasta va fi obligatorie din punct de vedere juridic pentru toate instituțiile implicate în rețeaua AFCOS.

Cu toate acestea, chiar și după aprobarea oficială a strategiei, este esențială păstrarea unui dialog permanent cu personalul de conducere superior și cu publicul larg.

1.5. Comunicare și sensibilizarea publicului

Serviciul responsabil cu SNLAF trebuie, de asemenea, să aibă în vedere sensibilizarea publicului cu privire la strategie. Într-adevăr, unul dintre cele mai importante instrumente ale prevenirii neregulilor, fraudei și corupției este o comunicare/strategie de relații publice adresată societății. Strategia de comunicare a SNLAF trebuie să propună mijloace concrete de informare a publicului larg cu privire la obiectivele strategiei și de explicare a obligațiilor care îi revin în materie de protejare a intereselor financiare. În acest fel, angajamentul național de a

proteja atât bugetul național, cât și bugetul UE va implica deopotrivă beneficiarii actuali și viitori ai strategiei.

EXEMPLU

Campanie de sensibilizare cu privire la fraudă în școlile din Malta

Campania de sensibilizare cu privire la fraudă din școli vizează elevii cu vârste cuprinse între 14 și 16 ani și a fost lansată în colaborare cu Ministerul Educației și Ocupării Forței de Muncă. Direcția Calitate și Standarde în Educație (DQSE) a furnizat informații cu privire la această inițiativă a profesorilor de științe economice și contabilitate din școlile administrate de stat, de Biserică sau din școlile independente. Elevii au fost încurajați să participe la un concurs online cu premii de testare a cunoștințelor antifraudă. Concursul a făcut parte dintr-o campanie de sensibilizare cu privire la fraudă și corupție, care a oferit un cadru de dezbatere cu elevii referitor la această chestiune etică tot mai sensibilă.

În cazul unui sistem administrativ descentralizat, cele mai bune practici ar consta în stabilirea unei strategii comune de comunicare integrată între toate serviciile implicate în punerea în aplicare a SNLAF. În plus, trebuie luată în considerare implicarea diverselor organizații secundare (de exemplu, ONG-uri), ceea ce poate conduce la obținerea unui grad mai mare de sprijin public în unele țări.

EXEMPLU

Dezvoltarea comunicării strategice în Letonia

AFCOS Letonia a descentralizat sistemul administrativ. Strategia antifraudă va fi obligatorie din punct de vedere juridic pentru toate serviciile incluse în cadrul instituțional al AFCOS. Prin urmare, elaborarea strategiei are loc concomitent cu dezvoltarea rețelei de comunicare a AFCOS la nivel național.

Principiul pe care se bazează rețeaua prevăzută este similar celui aplicat în cazul OLAF (OAFCN). Ca atare, responsabili cu comunicarea din toate instituțiile trebuie să convină asupra strategiei și activităților care vor fi puse în aplicare și a perioadelor acestora, dar și asupra planului concret de desfășurare a comunicării cu publicul privind aspectele legate de prevenirea fraudei și a corupției. Principalul rol de coordonare revine AFCOS Letonia.

2. Etapa de pregătire

Etapa de pregătire a instituirii unei strategii naționale de luptă antifraudă este esențială și ar trebui desfășurată cu toată atenția necesară. Acestei importante părți a procesului ar trebui să i se acorde suficient timp și suficiente resurse. Această etapă urmărește formarea unei imagini complete a modului în care toate părțile interesate tratează fraudele și neregulile

în componentele de venituri și cheltuieli ale bugetului. Aceasta va constitui baza pentru luarea deciziilor în procesul de stabilire a obiectivelor, a indicatorilor și a planului de acțiune aferent.

Etapa de pregătire cuprinde următoarele două faze:

- o evaluare a situației actuale pentru identificarea punctelor tari și a punctelor slabe ale sistemelor naționale și ale măsurilor antifraudă în vigoare;
- evaluarea riscului de fraudă.

Această etapă se va derula prin: (1) monitorizarea structurii organizaționale, a părților implicate, a măsurilor și a procedurilor deja în vigoare; (2) efectuarea unei evaluări a riscului de fraudă. Eliminarea deficiențelor constatate cu această ocazie ar trebui să facă parte din obiectivele stabilite în cursul etapei de elaborare, care vor fi incluse ulterior în planul de acțiune.

2.1. Situația actuală a luptei antifraudă

Evaluarea situației actuale necesită o examinare a contribuției sau a impactului punctelor tari și a punctelor slabe din domeniile de mai jos asupra fiecăreia dintre cele patru etape ale ciclului antifraudă (prevenire, depistare, cercetare și urmărire penală, recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni):

- legislație;
- organizare (de exemplu, la nivel național - centralizată sau descentralizată - sau local, prin intermediul unui eventual coordonator, rolul AFCOS etc.);
- gestionare și părți implicate;
- proceduri (inclusiv controalele existente etc.);
- mijloace și resurse (resurse umane, instrumente adecvate: instrumente informatice, documente, orientări, formare profesională, comunicare etc.);
- cooperarea și colaborarea la nivel național între autoritățile competente (cu privire la experiență și cazuri); și
- cooperarea la nivelul UE (cu Comisia și cu alte state membre).

În această etapă este, de asemenea, important să se identifice factorii aflați la baza punctelor tari și a punctelor slabe identificate, care, ulterior, vor contribui la găsirea soluțiilor. Motivele acestei abordări trebuie căutate în mediul juridic, cadrul instituțional, contextul economic, social și politic.

Pentru a facilita evaluarea situației actuale, grupul de lucru COCOLAF de prevenire a fraudelor a elaborat un document practic în anul 2015. Numele acestuia este „Etape practice ale elaborării unei strategii naționale de luptă antifraudă”⁸ și conține un instrument practic de evaluare (sub forma unui fișier xls). Acest document de lucru oferă statelor membre o listă cuprinzătoare, dar neexhaustivă a elementelor care trebuie luate în considerare în fiecare etapă a ciclului antifraudă. În plus, acest document poate oferi, de asemenea, un exemplu al modului în care obiectivele pot fi structurate și formulate în legătură directă cu rezultatul etapei de evaluare.

⁸ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

EXEMPLU

Identificarea principalelor cauze de fond ale fraudei în Malta

Neregulile, fraudă și corupția sunt cauzate de imperfecțiuni ale normelor oficiale de reglementare a activităților din sectorul public (în principal legislație) și de deficiențe ale normelor neoficiale (sisteme de valoare, etică și morală). Cauzele de fond sunt, în principal:

- ◆ *Disfuncționalități ale pieței;*
- ◆ *Funcții de reglementare necorespunzătoare exercitate de administrația publică*
- ◆ *Legislație inadecvată*
- ◆ *Norme oficiale de punere în aplicare ineficiente și ineficace*
- ◆ *Nerespectarea normelor și lipsa unei supravegheri externe*
- ◆ *Lipsa controlului și a monitorizării, în special a controlului intern*
- ◆ *Standard scăzut de cultură, etică, morală și în sistemul de valori al societății.*

(extras din Strategia națională de luptă antifraudă din Malta)

Informațiile necesare pentru finalizarea evaluării pot fi obținute prin:

- ✓ colectarea și analizarea de documente, rapoarte și date (de exemplu, legislație, documente de lucru ale serviciilor publice, proceduri, metodologii, orientări)
- ✓ utilizarea de chestionare online, sondaje, contacte directe cu părțile interesate, interviuri (în persoană, prin telefon, Skype sau mijloace echivalente etc.), discuții cu experți, grupuri de lucru etc.

Utilizarea mai multor surse diferite de informații va contribui la justificarea concluziilor.

2.1.1. Prevenirea fraudei

Prevenirea este esențială pentru lupta antifraudă. Este mai ușor și mai eficient din punct de vedere al costurilor să se prevină fraudele decât să se înlăture efectele săvârșirii acestora. Statele membre trebuie să se angajeze pe deplin în elaborarea și punerea în aplicare de mecanisme de prevenire a fraudei.

Un sistem solid și eficient de gestionare și control este esențial, deoarece poate reduce semnificativ riscul de fraudă, chiar dacă nu poate elimina în totalitate această practică.

Examinarea măsurilor și tehnicilor de prevenire trebuie să permită:

- ✓ o evaluare a eficienței măsurilor și tehnicilor de prevenire deja existente
- ✓ formularea de propuneri privind corectarea, adaptarea sau abrogarea măsurilor existente sau privind instituirea unora noi
- ✓ o mai bună evaluare a gradului de conștientizare a publicului și a nivelului de cultură etică a angajaților din statele membre cu privire la fraudă care afectează fondurile UE;

Măsurile de prevenire se bazează pe capacități administrative puternice, cum ar fi:

- ✓ o legislație care să asigure protecția necesară împotriva fraudei (în special eliminarea lacunelor legislative)⁹;
- ✓ politică de transparență susținută de o politică extinsă de comunicare - sensibilizarea publicului;
- ✓ un sistem solid de control intern;
- ✓ cultură etică în rândul angajaților care lucrează în domeniul protecției intereselor financiare ale UE: (Există o expresie clară, vizibilă pentru observatori a faptului că angajații fac eforturi pentru a atinge standarde etice ridicate?; Există un document solid și lipsit de ambiguitate, cum ar fi un cod de conduită, care abordează, între altele, problema conflictului de interese?);
- ✓ politică puternică în materie de resurse umane: găsirea unui echilibru just între rotirea personalului (pentru a se păstra personalul cu experiență) și mobilitatea obligatorie (pentru a atenua riscurile de conflict de interese etc.);
- ✓ gestionarea riscurilor de fraudă în mod structurat, practic și orientat;
- ✓ o strategie de formare în ceea ce privește lupta antifraudă;
- ✓ o cooperare strânsă între organismele de la nivel național și UE.

EXEMPLU

Cooperarea între autoritățile din Croația

Conform Legii privind procedura administrativă (APA), toate instituțiile fac schimb de informații și se sprijină reciproc în îndeplinirea sarcinilor lor; în plus, două sau mai multe instituții pot încheia acorduri (ACA) de cooperare administrativă pentru a stabili detalii privind schimburile de informații, de exemplu, termenele de furnizare a informațiilor, tipul de informații care pot fi schimbate, posibile sancțiuni în cazul în care instituția refuză să furnizeze informațiile, modul de transmitere a informațiilor — în format tipărit, prin e-mail.*

** Dispoziția referitoare la schimbul de informații între instituții figurează la articolul 26 din Legea privind procedura administrativă (OG 47/09).*

2.1.1.1. Protecția împotriva fraudei în domeniul legislației

Deși o legislație complet protejată împotriva fraudei este greu de găsit, statele membre încearcă permanent să își îmbunătățească legislația antifraudă în sensul reducerii posibilităților de comitere a fraudelor. Prin urmare, primul pas ar trebui să fie protejarea

⁹ A se vedea COM(2000)358 final din 28 iunie 2000 privind lupta antifraudă, în special punctul 1.1: *Pentru a fi în permanență eficace, o politică de apărare a intereselor și a fondurilor publice trebuie să se bazeze pe norme clare, ușor de aplicat și să includă prevederi de natură să consolideze buna gestiune financiară și controlul efectiv al politicilor comunitare. Aceste dispoziții trebuie să fie suficient de disuasive pentru a descuraja acțiunile neregulate în măsura în care acest lucru poate fi realizat.*

împotriva fraudei atât a legislației existente, cât și a celei în curs de adoptare. Acest lucru presupune căutarea de informații relevante cu privire la modul concret de aplicare a legislației. În această privință sunt disponibile surse de informare variate:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_ro.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm
- Rezoluția Parlamentului European din 14 septembrie 2011 referitoare la o mai bună legiferare, subsidiaritate și proporționalitate și o reglementare inteligentă (2011/2029(INI));
- *Evaluarea riscurilor de infraționalitate în procedura de legiferare: Raport final privind proiectul de cercetare nr. 1999/FAL/140, finanțat de Programul UE „FALCONE” și Institutul Max Planck, 2001;*

Protecția împotriva fraudei în domeniul legislației poate fi asigurată, de exemplu, de către o autoritate desemnată în acest scop, de cadre universitare sau sub forma unui proiect externalizat, coordonat de serviciul AFCOS național, după caz.

Scopurile protejării împotriva fraudei sunt:

- ✓ evidențierea consecințelor nedorite ale dispozițiilor legislative existente și/sau în curs de adoptare, cu un accent special pe lacunele legislative care permit comiterea de fraude.
- ✓ identificarea riscurilor care decurg din dispozițiile și din formularea legislației relevante care nu beneficiază de protecție împotriva fraudei.
- ✓ elaborarea unor propuneri de modificare a legislației în cauză pentru a elimina riscurile existente sau amplificarea riscurilor potențiale, pentru a preveni apariția unor riscuri noi și pentru a elimina posibilitățile de comitere a fraudelor.

EXEMPLU

Protecția împotriva fraudei în domeniul legislației în Slovacia

Protecția împotriva fraudei a fost inclusă în planul de acțiune anexat la Strategia națională pentru protejarea intereselor financiare ale UE în Slovacia. Punctul central de contact pentru OLAF (denumit în continuare „PCC”) este organismul cărui s-a atribuit rolul de coordonare în îndeplinirea sarcinilor legate de această măsură. Protecția împotriva fraudei în domeniul legislației naționale este una dintre sarcinile specificate în planul de acțiune care însoțește Strategia națională pentru protejarea intereselor UE în Republica Slovacă.

În urma examinării documentației relevante a UE privind combaterea fraudei și a altor materiale analitice relevante, PCC a propus 19 domenii percepute ca fiind expuse unor potențiale riscuri de fraudă. Următoarele 6 domenii au fost selectate pentru a fi supuse unei analize ulterioare: conflictul de interese; dubla finanțare; eficacitatea și eficiența procedurilor de recuperare; eficacitatea pedepselor și sancțiunilor; eficiența gestiunii, controlului și selecției proiectelor finanțate din bugetul UE.

** Dispoziția referitoare la schimbul de informații între instituții figurează la articolul 26 din Legea privind procedura administrativă (OG 47/09).*

Experții au selectat domeniul (domeniile) în funcție de propria specializare, astfel încât să își poată utiliza pe deplin cunoștințele de specialitate în procesul de protecție împotriva fraudei din legislația relevantă domeniilor lor de interes. Cu toate acestea, nu numai legislația în vigoare și legislația propusă/în curs de adoptare pot face obiectul protecției împotriva fraudei, ci și alte documente obligatorii relevante.

Experții sunt de acord asupra unei proceduri generale împărțită în etape. Fiecare etapă trebuie să includă informații privind scopul și obiectivul acesteia, persoana (persoanele) responsabilă/e, termenele limită și descrierea activității.

De exemplu, prima etapă poate include descrierea situațiilor reale percepute ca prezentând un risc în anumite domenii juridice din punctul de vedere al protecției intereselor financiare ale UE. Desemnarea experților/organismelor responsabili(e) pentru protecția legislației/documentelor selectate împotriva fraudei se bazează pe existența unui acord reciproc între experți. Pentru a obține informații pertinente, selectarea surselor include, de exemplu, legislația existentă/propusă, hotărâri judecătorești, analize juridice, avize ale rapoartelor de audit, rezultatele analizelor riscurilor de fraudă realizate de diferite sectoare, mijloace de informare în masă, conferințe, ONG-uri etc.

A doua etapă poate include alegerea legislației care urmează a fi protejată împotriva fraudei. Experții trebuie să propună o listă a legilor/documentelor relevante în cauză.

A treia etapă poate include identificarea punctelor slabe și a lacunelor din legislația selectată pentru protejarea împotriva fraudei. Informațiile inițiale trebuie să includă denumirea documentului, modul de redactare a dispoziției (dispozițiilor) examinate, descrierea modului în care legislația și/sau o anumită dispoziție răspunde situației respective, identificarea exactă

și evaluarea deficiențelor și a lacunelor; specificarea obstacolului (obstacolelor) juridic(e) și a metodei propuse pentru eliminarea acestuia/acestora.

În cea de a patra etapă ar trebui formulate concluzii și recomandări. Experții vor rezuma concluziile și rezultatele și vor redacta rapoarte cu privire la domeniul de responsabilitate al expertului. Ulterior, aceste rapoarte, evaluări și analize ar trebui rezumate într-un singur raport complex. Raportul final poate conține recomandări privind formularea dispozițiilor în cauză.

Raportul de sinteză ar trebui să fie prezentat pentru observații tuturor membrilor grupului de lucru. Observațiile și sugestiile utile și relevante ar trebui incluse în raportul de sinteză. Raportul de sinteză modificat ar trebui apoi depus spre aprobare comitetului director al rețelei AFCOS, iar ulterior prezentat guvernului.

Pentru a obține sprijinul politic și promovarea, este util ca guvernul să adopte o măsură privind necesitatea de protejare a legislației naționale împotriva fraudei. Clauza de protecție împotriva fraudei trebuie să se bazeze pe norme legislative. Procesul de legiferare trebuie să propună un proces permanent de protejare împotriva fraudei cu privire la legislația în curs de elaborare sau de adoptare. În plus, implicarea experților din ONG-uri și utilizarea expertizei mediului universitar în cadrul procesului de protecție împotriva fraudei constituie un avantaj semnificativ.

2.1.2. Depistarea fraudei

Statele membre trebuie să depună toate eforturile pentru a depista neregulile și pentru a iniția proceduri adecvate de rectificare și sancționare. În acest sens, este esențial ca autoritățile naționale să utilizeze pe deplin toate mijloacele și resursele aflate la dispoziția lor pentru a depista neregulile. Examinarea măsurilor și tehnicilor de depistare utilizate va permite:

- ✓ întocmirea unui inventar al sistemelor de control intern și extern existente;
- ✓ verificarea faptului că există o procedură de denunțare și evaluarea eficienței acesteia;
- ✓ verificarea faptului că informațiile sunt transmise prin canalele corecte și în mod eficace, în urma detectării unor cazuri de suspiciune de fraudă;
- ✓ clarificarea sistemului de raportare a neregulilor și a fraudei la nivel național și la nivelul UE și verificarea nivelului de informare a personalului în legătură cu aceste proceduri;
- ✓ specificarea entității care este responsabilă de controlul calității rapoartelor (AFCOS sau o altă entitate).

Măsurile de depistare se bazează pe existența unor capacități administrative puternice, cum ar fi:

- ✓ proceduri clare și solide pentru tratarea cazurilor de suspiciune de fraudă și pentru asigurarea unui flux rapid și adecvat de informații către autoritățile competente;
- ✓ o politică clară privind semnalarea neregulilor, care să asigure protecția celor care o folosesc;
- ✓ dotarea personalului cu instrumente pentru depistarea fraudelor;

- ✓ formare profesională;
- ✓ un mecanism de raportare solid și eficace (de exemplu, SGN).

2.1.3. Cercetarea și urmărirea penală

Examinarea măsurilor și tehnicilor referitoare la cercetarea și urmărirea penală trebuie să se concentreze asupra fraudei, a corupției și a oricărei alte activități ilegale care aduce atingere intereselor financiare ale UE. Aceasta va permite:

- ✓ evaluarea normelor juridice, organizaționale și procedurale cu privire la anchetele administrative și/sau penale și/sau urmărirea penală;
- ✓ evaluarea fluidității și a calității fluxului/schimbului de informații între autoritățile relevante în cauză.

Măsurile referitoare la cercetarea și urmărirea penală ar trebui să se bazeze pe capacități administrative solide, precum:

- ✓ norme clare și eficace privind fluxul/schimbul de informații între autoritățile administrative și judiciare relevante;
- ✓ o cooperare solidă între autoritățile administrative și judiciare relevante;
- ✓ specializarea anchetatorilor și procurorilor în domeniul cheltuielilor și veniturilor la bugetul UE;
- ✓ o formare profesională continuă în domeniu.

2.1.4. Recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni

Conform articolului 325 alineatul (2) TFUE, statele membre au obligația de a sancționa fraudă, corupția și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii cu aceeași eficiență pe care o aplică în propriul interes național. Un element-cheie de descurajare a potențialilor autori ai fraudelor este punerea în aplicare a unor sancțiuni și vizibilitatea acestora.

Examinarea măsurilor și tehnicilor reparatorii va permite:

- ✓ evaluarea normelor juridice, organizaționale și procedurale cu privire la sancțiunile administrative și penale;
- ✓ evaluarea caracterului disuasiv al sancțiunilor.

Măsurile reparatorii trebuie să se bazeze pe capacități administrative solide, precum:

- ✓ un sistem de sancțiuni administrative și/sau judiciare eficace, disuasive și proporționale, care să fie mai aspre decât corecțiile financiare aplicabile în cazul unor simple nereguli;
- ✓ o desemnare clară a autorităților însărcinate cu urmărirea aplicării sancțiunilor și a îndeplinirii obligațiilor stabilite, pentru a se asigura aplicarea lor eficientă;
- ✓ servicii de recuperare eficiente și efective;
- ✓ monitorizare statistică;
- ✓ cursuri de formare profesională, seminare, instrumente practice și manuale.

2.2. Evaluarea riscului de fraudă

Atunci când se formulează metodologia de evaluare a riscului de fraudă având ca scop elaborarea strategiei antifraudă, trebuie avut în vedere obiectivul de gestionare a riscului de fraudă. Evaluarea riscului de fraudă are rolul de a facilita formularea și punerea în aplicare a unor măsuri proactive și proporționale de combatere a fraudelor, eficiente din punct de vedere financiar.

Aceasta implică, între altele, necesitatea luării în considerare a particularităților naționale ale strategiei. Trebuie să se găsească un echilibru potrivit între o evaluare foarte detaliată a riscului de fraudă al tuturor proceselor și procedurilor la nivel operațional și o abordare mai globală. Prima opțiune ar fi adecvată pentru conceperea unei strategii la nivel regional sau sectorial, în timp ce a doua opțiune ar trebui folosită pentru a defini obiective naționale.

Precizia evaluării riscului de fraudă poate varia de la un stat membru la altul, în funcție de următoarele aspecte:

- dimensiunea țării;
- gradul de descentralizare;
- tipul de organizații autorizate să gestioneze fondurile UE;
- structura administrativă și/sau judiciară;
- cadrul de reglementare al țării.

Autoritățile de management au obligația de a efectua o evaluare a riscului de fraudă în contextul noului cadru financiar multianual și în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, care se aplică în perioada de programare 2014-2020. Acestea pot utiliza „Orientările privind evaluarea riscurilor de fraudă și măsurile antifraudă eficiente și proporționale pentru perioada de programare 2014-2020”, elaborate de Comisie¹⁰, sau o altă metodologie.

¹⁰ EGESIF 14-0021-00 din 16 iunie 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

EXEMPLU

Instrument de evaluare a riscului de fraudă aplicat în Grecia

În 2014, autoritatea de management pentru programul operațional „Competitivitate și Afaceri UE 2007-2013” a lansat instrumentul UE de evaluare a riscului de fraudă (EGESIF 14-0021-00 din 16/06/2014). Autoritatea de management a utilizat instrumentul în primul rând pentru examinarea Sistemului administrativ și de control anterior (ΣΔΕ) și, în al doilea rând, în scopul procedurii de desemnare prevăzute în cadrul de reglementare pentru perioada 2014-2020.

Pe baza procedurii menționate anterior, fiecare autoritate de management a desemnat un expert în domeniul fraudei și a instituit o echipă de evaluare a riscului de fraudă. Experții din toate autoritățile de management (ΔΑ) participă la Rețeaua de cooperare internă pentru punerea în aplicare a strategiei antifraudă în domeniul acțiunilor structurale, coordonată de Serviciul special pentru asistență instituțională (ΕΥΘΥ).

Datorită colaborării dintre experții desemnați, rețeaua de cooperare internă a procedat la aplicarea și optimizarea instrumentului UE în ceea ce privește includerea tuturor măsurilor existente de control pe care Grecia le-a introdus în Manualul de proceduri privind sistemul de control (ΣΔΕ) 2014-2020. Acest exemplu demonstrează modul în care instrumentul de evaluare a riscurilor de fraudă împotriva intereselor UE poate contribui nu numai la asigurarea conformității cu regulamentul menționat anterior, ci și la prevenirea și combaterea fraudei în domeniul acțiunilor structurale.

Indiferent de metoda utilizată, evaluarea riscului de fraudă ar trebui să se realizeze cu atenția cuvenită astfel încât să fie incluse toate liniile de acțiune, fondurile sectoriale și instrumentele financiare (achiziții publice, subvenții, asistență tehnică). O altă structură posibilă a documentului de evaluare a riscului de fraudă este disponibilă la **Anexa 3 – Exemplu de structură și conținut al documentului de evaluare a riscului de fraudă**.

Obiectivul evaluării riscului de fraudă este de a oferi o metodă complexă de control al riscului, care permite menținerea unui nivel acceptabil de expunere la risc pentru autoritatea de management, cu costuri minime.

Evaluarea riscului trebuie să fie efectuată de autoritatea de management, de organismele intermediare (după caz), de autoritatea de certificare, de autoritatea de audit și de Serviciul de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS).

Este necesară crearea unui grup de evaluare a riscului de fraudă în cadrul fiecărei autorități, cu rolul de a facilita și coordona procedura de evaluare a riscului de fraudă la care sunt expuse respectivele instituții. Se recomandă ca evaluarea riscului din cadrul unei instituții să fie coordonată de administratori de risc cunoscători ai tehnicilor și terminologiei evaluării de risc. Cu toate acestea, evaluarea în sine ar trebui să fie efectuată de personalul din departamentele responsabile de diferite procese, inclusiv: gestionarea programului (selectarea operațiunilor/proiectelor), contractare, verificări, autorizarea plăților, achizițiile publice, monitorizarea punerii în aplicare (verificări ale documentelor și controale la fața locului),

audit intern, controlul neregulilor și măsuri antifraudă etc.). Departamentele cunosc cel mai bine riscurile care amenință aceste procese.

Înainte de începerea evaluării riscului de fraudă, participanții trebuie să dispună de suficiente orientări/instrucțiuni și să participe la cursuri de formare pentru a se asigura utilizarea corectă a metodologiei.

Serviciul responsabil cu SNLAF (care poate fi AFCOS) ar trebui să coordoneze, să ghideze întregul proces de evaluare a riscului și să colecteze toate contribuțiile din partea autorităților de management, inclusiv propria evaluare a riscului de fraudă. Rezultatele trebuie utilizate ca bază pentru elaborarea strategiei naționale de luptă antifraudă. În vederea evaluării și adaptării activității consolidate pot fi organizate ateliere ad-hoc cu autoritățile de management și control. Tot la acest nivel trebuie discutată stabilirea priorităților privind riscurile de fraudă.

Nu se recomandă externalizarea activităților de evaluare a riscului de fraudă deoarece această sarcină necesită o bună cunoaștere a sistemului de gestionare și control și a beneficiarilor programelor.

De asemenea, se recomandă ca autoritățile de audit să nu adopte un rol direct în niciun proces decizional privind evaluarea riscurilor, întrucât ele pot fi implicate în auditarea întregului proces. Cu toate acestea, li se poate solicita să participe la procesul de evaluare în calitate de consultant sau de observator.

Procesul de evaluare a riscurilor ar trebui să fie documentat în mod corespunzător.

Evaluarea riscului de fraudă trebuie organizată anual. Dacă este necesar, această perioadă poate fi redusă sau extinsă (cu 2 ani), în funcție de evoluția riscurilor de la nivelul organizației.

Pe baza concluziilor stabilite la sfârșitul procesului, ar trebui realizate revizuiți și actualizări periodice.

2.2.1. Bazele teoretice ale evaluării riscului de fraudă

Există diferențe între o evaluare a riscului de fraudă și o evaluare comună a riscurilor.

- ✓ Evaluarea comună a riscurilor se concentrează pe analiza evenimentelor posibile într-un mediu (externe sau interne) și pe analiza eventualului efect negativ al evenimentelor respective asupra atingerii obiectivelor (organizaționale) în cazul în care metodele de control instituite pentru a preveni astfel de evenimente rămân ineficace. Astfel, evaluarea comună a riscurilor este orientată către îndeplinirea obiectivelor și are legătură cu sistemul antifraudă existent (autoritățile de management și instituțiile cu atribuții în domeniul PIF).

Exemplu: Pregătirea și prezentarea cu întârziere a dosarului de licitație pentru un anumit proiect din cauza volumului mare de muncă sau lipsei de competențe necesare a personalului de licitație ar putea provoca întârzieri în contractarea și punerea în aplicare a activităților și, prin urmare, întârzieri în finalizarea contractelor. Întârzierile serioase ar putea duce la anularea proiectelor și la pierderea de fonduri.

- ✓ Evaluarea riscului de fraudă, pe de altă parte, vizează în mod specific depistarea evenimentelor sau a condițiilor care pot indica existența unor presiuni sau

circumstanțe care favorizează apariția neregulilor și a fraudei, precum și a situațiilor care pot duce la apariția neregulilor și a fraudei. Această evaluare poate fi efectuată pe baza:

- neregulilor și fraudelor care au avut loc efectiv (date istorice);
 - comportamentelor simptomatice;
 - oportunităților de a comite fraude.
- ✓ Evaluarea riscului de fraudă este, prin urmare, orientată mai mult spre factorul uman, și anume existența unor elemente din așa-numitul „triunghi al fraudei”, sau, și mai bine, „patrulaterul fraudei”. Cu alte cuvinte, la identificarea riscurilor ar trebui să se aibă în vedere că autorul unei fraude acționează atunci când sunt prezenți următorii factori¹¹:
- Oportunitate: autorul fraudei se află la locul potrivit și în circumstanțe prielnice pentru a acționa, procedurile din sectorul respectiv sunt neclare sau ușor de eludat etc. De exemplu: procedurile privind estimarea costurilor serviciilor/bunurilor/lucrărilor și procedurile de licitație au avut un caracter general și au fost permissive. Astfel, prețurile au putut fi ușor supraestimate și, în complicitate cu furnizorul, s-a putut obține un anumit procent din valoarea contractului (procentul de cofinanțare).
 - Motiv: autorul fraudei are un motiv/stimulent pentru a comite fraude: se confruntă cu probleme la locul de muncă, cu ierarhia sau în familie sau are dificultăți financiare. Exemplu: beneficiarul a ales comportamentul fraudulos din cauza presiunilor financiare și a resurselor insuficiente ca urmare a pierderii mai multor contracte/clienti. Motivul a fost nevoia de a câștiga mai mulți bani pentru a cofinanța proiectul.
 - Justificare: autorul fraudei poate găsi o justificare pentru acțiunile sale: poate găsi argumente privind atitudinea negativă față de angajator (de exemplu, în cazul în care nu a fost promovată, știe că există colegi care sunt implicați în fraude, iar personalul de conducere nu reprezintă un exemplu demn de urmat). Exemplu: beneficiarul consideră că nu va fi prins deoarece și alți beneficiari au utilizat aceeași metodă/tehnică, iar afacerile lor sunt prospere.

În general, oportunitatea deschide calea către fraudă, iar stimulentele și justificările pot atrage autorul către aceasta. Cu toate acestea, persoana trebuie să aibă capacitatea de a recunoaște calea deschisă ca fiind o oportunitate și să profite de aceasta nu doar o dată, ci în mod repetat.

Printre alți factori favorizanți ai fraudei se numără:

- Incidența practicilor coluzive: autorul fraudei poate colabora cu alte persoane din mediul său de lucru pentru a exploata deficiențele mediului de control intern în propriul beneficiu;

¹¹ Pe baza teoriei triunghiului fraudelor, elaborată de Donald R. Cressey în *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) p. 30 și *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud*, de Wolfe, D. T. și Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal* p. 74.

- Capacitate: autorul fraudei are capacități, precum trăsături și abilități personale, cu un rol determinant în producerea fraudei. Între acestea se pot număra: poziția/funcția, cunoștințe și informații, încredere/orgoliu, competențe coercitive, capacitatea de a minți și rezistență la stres.

Exemple de astfel de riscuri sunt prezentate în **Anexa 4 - Riscuri de fraudă**.

- ✓ În sfârșit, atunci când se evaluează posibilitatea de producere a unei fraude, este recomandată aplicarea unei abordări mai prudente, bazată pe principiul „toleranță zero”.

2.2.2. Metodologia de evaluare a riscului de fraudă

Gestionarea riscurilor trebuie să înceapă cu un inventar detaliat al activităților și proceselor-cheie desfășurate în cadrul autorităților de management. Inventarul poate include relațiile și metoda de comunicare cu alte unități. Riscurile trebuie să fie definite cu atenție, înțelese și explicate. Prin urmare, metodele de analiză pot include discuții cu colegii, ateliere, chestionare etc.

Evaluarea riscului de fraudă este un proces continuu, care include următoarele etape:

- ✓ Identificarea și formularea riscurilor de fraudă
- ✓ Evaluarea și clasificarea riscurilor de fraudă identificate
- ✓ Planificarea, punerea în aplicare și revizuirea acțiunilor preventive și corective.

2.2.2.1. Identificarea și formularea riscurilor de fraudă

Riscurile de fraudă pot fi identificate și evaluate folosindu-se cunoștințele dobândite în precedentele cazuri de fraudă întâlnite în domeniul fondurilor UE, precum și pe baza modelelor de fraudă general recunoscute și recurente. Prin urmare, evaluarea riscului de fraudă trebuie să se bazeze pe dovezi obiective, deci imparțiale și independente.

O posibilă abordare ar putea consta în analizarea datelor istorice, prin care datele privind neregulile și fraudele care au avut deja loc sunt analizate pe baza următoarelor criterii:

- tipurile de programe sau contracte (de exemplu, asistență tehnică, subvenții);
- valoarea contractului;
- durata proiectului;
- etapa/procedura proiectului (și anume, selecția candidaților, punerea în aplicare a operațiunilor și verificarea lor, certificare și plăți);
- tipul de activitate finanțată în cadrul proiectului;
- indicația geografică;
- tipul de beneficiari etc.

Aceasta înseamnă că pentru fiecare dintre criteriile menționate mai sus ar trebui calculat numărul cazurilor de nereguli și/sau (suspiciuni) de fraudă. O astfel de analiză permite identificarea proceselor cu cel mai înalt grad de risc sau a profilului unui proiect de

risc. Profilul unui proiect de risc poate include o combinație de diferite criterii, exemplificate în figura de mai jos:

NEREGULI/FRAUDE PE TIP DE BENEFICIAR/UNITATE TERITORIALĂ				
		Tipul de beneficiar		
		Organism al administrației publice	Organizație neguvernamentală	Întreprindere mică și mijlocie
Unitate teritorială	Nr. 1			
	Nr. 2			
	Nr. 3			
	Nr. 4			
	Nr. 5			

	<i>Neregulile/fraudele din categorie au avut loc în peste 50 % din cazuri</i>
	<i>Neregulile/fraudele din categorie au avut loc în 25 %-50 % din cazuri</i>
	<i>Neregulile/fraudele din categorie au avut loc în mai puțin de 25 % din cazuri</i>

În formularea riscurilor ar trebui să se acorde atenție descrierii riscului. Acest lucru este important pentru a defini cea mai adecvată formă de control. Mai exact, trebuie să fie clar care este sursa riscului, pe de o parte și care sunt consecințele acestuia, pe de altă parte.

Riscurile trebuie formulate luând în considerare următorii parametri:

- ✓ efectul negativ al riscului asupra bugetului, reputației și/sau obiectivelor trebuie să fie evident;
- ✓ riscul cuprinde elementul de incertitudine;
- ✓ riscul trebuie descris ca un eveniment potențial, nu ca o situație negativă. O situație negativă nu constituie un risc, ci o problemă care poate avea sau nu consecințe negative;
- ✓ afirmarea existenței sau inexistenței unui control ar trebui evitată;
- ✓ riscul nu trebuie descris ca atribut negativ al unui proces economic (întârziat, ineficient, ineficace sau ilegal). Descrierea riscului ar trebui să includă cauza acestuia;
- ✓ trebuie evitată formularea de ipoteze organizaționale, deoarece indică o planificare neadecvată (și anume, lipsa de personal).

Rezultatele analizei pot fi utilizate în scopul unei auto-evaluări a expunerii la riscul de fraudă. Obiectivul final al evaluării riscului de fraudă este de a stabili un clasament al tuturor riscurilor la care poate fi expusă o organizație. Identificarea și clasificarea riscurilor în funcție de importanță permite stabilirea unor metode adecvate de abordare a acestora la nivelul ierarhic corespunzător.

Pentru a facilita identificarea și formularea riscurilor, la **Anexa 4 - Riscuri de fraudă** - este prezentată o listă neexhaustivă a riscurilor de fraudă și a posibilelor cauze și consecințe ale acestora.

În plus, este util ca identificarea și evaluarea riscurilor să ia în considerare următorii parametri:

- ✓ În ceea ce privește achizițiile publice, sau, mai exact, etapa de evaluare și selecție a acestora, controalele interne la nivelul autorităților naționale de management și monitorizare a fondurilor ESI sunt, de obicei, foarte amănunțite. Prin urmare, activitățile frauduloase se produc preponderent înainte și după aceste etape (de exemplu, divulgarea unor informații confidențiale de către personalul de licitație și trucarea ofertei de către ofertanți, pe de o parte, și încălcarea prevederilor contractuale, pe de altă parte). Relațiile dintre beneficiari și terți sunt mai riscante.
- ✓ Riscul de fraudă crește direct proporțional cu dimensiunea și procentul subvenției și cu amploarea operațiunii.
- ✓ În plus, riscurile sunt mai mari în statele membre mai mici, deoarece este mai probabil ca diferitele părți interesate (beneficiari, funcționari, ofertanți) să se afle în diverse tipuri de relații. Problema „ușilor turnante” este, de asemenea, mai acută (o situație în care funcționarii părăsesc sectorul public pentru a lucra în sectorul privat și viceversa, sau atunci când consultanții lucrează pentru asociații care își desfășoară activitatea în același domeniu). Este posibil ca în proiecte să fie implicați și funcționari publici.

Pe lângă riscurile care afectează procesele de gestionare a programelor, trebuie să se identifice și riscurile care ar putea afecta funcționarea AFCOS, de exemplu, riscul ca fraudă să nu fie raportată și tratată în mod adecvat. O listă neexhaustivă a acestor riscuri este prezentată la **Anexa 5 - Riscuri legate de funcționarea AFCOS**.

2.2.2.2. Evaluarea și clasificarea riscurilor de fraudă identificate

După ce au fost formulate, riscurile trebuie evaluate luând în considerare mijloacele deja existente de atenuare a acestora.

Evaluarea se bazează pe următorii doi indicatori:

- ✓ Riscul de producere a fraudei (probabilitate): indică posibilitatea/probabilitatea de materializare a unui risc, stabilind șansele de producere a unui anumit rezultat;
- ✓ Impactul fraudei în cazul producerii acesteia (efect): indică efectele/consecințele care decurg din materializarea unui anumit risc. Impactul reprezintă efectul asupra obiectivelor (rezultatelor) așteptate și poate fi pozitiv sau negativ, în funcție de natura riscului. Indicatorul de impact al riscului trebuie să ia în considerare impactul

financiar, activitățile afectate, nivelul de încredere al organizației, resursele suplimentare și repetabilitatea pe durata perioadei de referință.

Probabilitatea producerii fraudelor poate fi evaluată după cum urmează:

Evaluare	Probabilitate	Semnificație
1	Scăzută	Probabilitatea manifestării riscului este aproape inexistentă sau foarte redusă și există doar puține cazuri în practică în care aceste riscuri s-au manifestat în mod efectiv.
2	Medie	Probabilitatea manifestării riscului este susținută de evenimente anterioare, iar situațiile apărute sunt cunoscute.
3	Ridicată	Probabilitatea manifestării riscului este susținută de evenimente clare și frecvente și de gradul de conștientizare privind existența unor astfel de situații.

Impactul fraudelor în cazul manifestării riscului poate fi evaluat după cum urmează:

Evaluare	Efect	Semnificație
1	Scăzut	În cazul manifestării riscului, sarcinile în curs de desfășurare și activitățile planificate nu vor fi afectate sau vor fi minim afectate și nu sunt necesare resurse suplimentare. Apariția riscurilor implică dobândirea lentă a încrederii publicului și o atitudine publică parțial negativă.
2	Mediu	În cazul manifestării riscurilor, activitățile sunt grav afectate, putând fi necesară alocarea unor resurse suplimentare pentru a garanta îndeplinirea obiectivelor. Manifestarea riscurilor implică pierderi parțiale de credibilitate și o atitudine negativă din partea presei.
3	Ridicat	În cazul manifestării riscurilor, activitățile sunt grav afectate, fiind necesară alocarea unor resurse suplimentare pentru a garanta îndeplinirea obiectivelor. Această categorie este utilizată, de asemenea, pentru cazurile în care îndeplinirea obiectivelor nu este posibilă. Manifestarea riscurilor implică pierderi majore de credibilitate și presiune publică pentru demiterea personalului de conducere.

Sistemele de control intern aplicate de autoritățile naționale de gestionare și monitorizare a fondurilor ESI ar trebui să asigure un nivel ridicat de protecție a intereselor financiare ale UE și naționale. Prin urmare, probabilitatea producerii de fraude ar trebui, în teorie, să fie destul de redusă. Din acest motiv, aspectul central al evaluării riscului de fraudă este impactul și amploarea daunelor potențiale (efect). După cum reiese din tabelul care oferă orientări pentru evaluarea efectului, acesta poate fi de natură reputațională, financiară sau structural/organizațională.

Clasificarea riscului de fraudă constă în stabilirea priorității riscurilor de fraudă pe baza expunerii totale la risc și a tipurilor de riscuri.

Expunerea totală la risc se calculează înmulțind probabilitatea cu efectul. Rezultate posibile și interpretarea acestora:

		Probabilitate									
		1	2	3							
Efect	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td>Critic</td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td>Important</td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td>Acceptabil</td> </tr> </table>	6, 9	Critic	3, 4	Important	1, 2	Acceptabil
	6, 9	Critic									
	3, 4	Important									
1, 2	Acceptabil										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

Cele mai importante riscuri de fraudă (definite ca importante și critice) trebuie să fie abordate în mod prioritar.

Fiecare instituție trebuie să elaboreze un plan de acțiune pentru atenuarea riscurilor pe care le identifică. Conținutul recomandat al planului de acțiune este următorul: numărul de riscuri, descrierea riscurilor, măsurile de atenuare a acestora, prioritatea, indicatorul, departamentul/funția responsabil(ă), termenul, stadiul punerii în aplicare, data evaluării ulterioare.

Măsurile prevăzute în planurile de acțiune ale diferitor instituții trebuie să fie incluse în planul de acțiune care însoțește SNLAF.

2.2.3. Identificarea și evaluarea practică a riscurilor de fraudă

Identificarea riscurilor de fraudă poate avea loc în diferite moduri.

Una dintre abordări constă în organizarea unui grup de lucru (grupul de evaluare a riscului de fraudă), a cărui sarcină este de a identifica riscurile de fraudă și de a dezvolta un instrument de evaluare a unor astfel de riscuri predefinite. Acest instrument poate fi extins în mod retroactiv, în timpul etapei de evaluare, prin introducerea riscurilor suplimentare identificate de un evaluator.

În timpul etapei de identificare a riscurilor este important să se analizeze cauza riscului, deoarece măsura de atenuare trebuie să fie direcționată către sursa riscului. Este recomandat ca sursa riscului să fie inclusă în descrierea acestuia.

O altă abordare, similară cu cea utilizată în evaluarea comună a riscurilor, include colectarea formularelor de alertă din partea angajaților autorității de management în vederea identificării riscurilor. Această abordare este descrisă în detaliu mai jos.

Toți angajații autorității de management ar trebui, la solicitarea administratorului de risc sau oricând după identificarea noului risc, să completeze un **formular de alertă** conținând o evaluare preliminară a riscurilor pe baza celor doi indicatori menționați mai sus (probabilitate și impact). Combinația între probabilitatea estimată și impactul estimat reprezintă nivelul de expunere la risc, pe baza căruia se obține profilul de risc. Formularul de alertă trebuie prezentat administratorului de risc.

Cele mai importante puncte ale **formularului de alertă** ar putea fi cele prezentate în **Anexa 6 - Principalele puncte ale formularului de alertă**.

În continuare, grupul de evaluare a riscului de fraudă colectează formularele de alertă și aplică aceeași procedură ca și în cazul unei evaluări preliminare a riscurilor: grupul stabilește concluzii proprii cu privire la probabilitatea și impactul fiecărui risc — pe baza unei scări de evaluare unice — și decide dacă riscul este „relevant”, „nerelevant” (în acest caz, formularul de alertă este arhivat) sau dacă sunt „necesare informații suplimentare”.

În ceea ce privește evaluarea riscurilor, aceasta constă în următoarele etape: 1) o cuantificare a riscului brut (nivelul de risc existent înainte de începerea verificărilor de către autoritatea de management), 2) evaluarea eficienței verificărilor curente, în vederea diminuării riscurilor brute și a evaluării riscurilor nete/reziduale (nivelul de risc constat în urma verificărilor, în funcție de eficacitatea acestora), 3) evaluarea eficienței verificărilor planificate, în scopul diminuării riscurilor nete/reziduale, 4) identificarea riscului țintă (riscul considerat acceptabil/admisibil de către autoritatea de management după ce toate verificările/controalele sunt puse în aplicare).

Riscurile identificate sunt înregistrate în **registru de riscuri**.

Registru de riscuri este un document intern și un instrument de monitorizare al fiecărui organism. Conținutul său poate include: numărul de riscuri, descrierea riscului, probabilitatea riscului, efectul riscului și scorul total, măsurile de atenuare a riscului, departamentul/funția responsabil(ă), termenul, note privind progresul măsurii și eventuala închidere a riscului. Acesta trebuie actualizat periodic (o dată sau de două ori pe an sau conform evoluției riscului), pentru a verifica dacă măsurile de atenuare a riscului sunt puse în aplicare și dacă au fost obținute rezultatele scontate. Acest registru ar putea fi creat conform modelului de la **Anexa 7 – Registru de riscuri**.

Pe durata **procesului de evaluare**, pe lângă cuantificarea riscului în funcție de probabilitate și impact, grupul de evaluare a riscului de fraudă:

- ✓ stabilește acțiuni de combatere a riscurilor (care urmează a fi aplicate de către personalul executiv și de conducere);
- ✓ atribuie responsabilități pentru acțiunile de combatere a riscurilor;
- ✓ stabilește termene limită etc.

După cum s-a menționat deja, toate aceste informații sunt incluse în **Registru de riscuri**.

Grupul de evaluare a riscului poate decide să avertizeze instituțiile cu care colaborează în cazul apariției unor situații de risc ridicat.

În același timp, este necesară redactarea unei **declarații inițiale de intenție** la cel mai înalt nivel al autorităților de management, care să ilustreze angajamentul pentru lupta antifraudă încă de la începutul activității și a unei **declarații anuale privind progresele înregistrate** (declarația inițială de intenție trebuie să fie mai simplă decât declarația anuală privind progresele înregistrate, pentru a facilita urmărirea și înțelegerea direcțiilor de acțiune antifraudă ale autorității de management).

Cele mai importante puncte ale declarației inițiale de intenție pot fi cele prezentate în **Anexa 8 - Principalele puncte ale declarației inițiale de intenție.**

2.2.3.1. Evaluarea riscului de fraudă împotriva bugetului PAC

În anul 2016, consilierul antifraudă al Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală (Comisia Europeană) a publicat un document de orientări practice privind „Evaluarea riscului de fraudă și de alte nereguli grave în detrimentul bugetului PAC”. Acest document recent contribuie la evaluările de risc efectuate de statele membre și de țările candidate și propune posibile măsuri de atenuare. Acesta se referă la:

- ✓ riscurile de fraudă externe: fraudă și alte nereguli grave săvârșite de către beneficiarii finali ai bugetului PAC
- ✓ riscurile de fraudă internă: fraudă și alte nereguli grave săvârșite de personalul autorităților naționale implicate în gestionarea fondurilor PAC, precum și la
- ✓ măsuri concrete de atenuare enumerate pentru fiecare tip de risc.

Cu toate că atenuarea riscurilor de fraudă externe (în principal prin măsuri de prevenție, depistare și corectare) este o sarcină care revine autorităților de management și agențiilor de plată din statele membre, o serie de măsuri și acțiuni la nivelul UE¹² au contribuit deja la atenuarea acestor riscuri de fraudă externe. În plus, Comisia Europeană sprijină agențiile de plată și autoritățile de management, precum și organismele relevante din țările candidate în punerea în aplicare în mod eficace și eficient a noilor dispoziții antifraudă, prin emiterea unei note de orientare și prin organizarea de seminare antifraudă în statele membre.

2.2.4. Instrumente informatice pentru identificarea riscurilor

Instrumentele informatice de astăzi constituie instrumente prețioase pentru analiza tipurilor de fraudă și identificarea sectoarelor cu un risc de fraudă ridicat. Bazele de date, extragerea de date și instrumentele de evaluare a riscurilor trebuie utilizate în mod intensiv, în cazul în care sunt disponibile.

Rolul autorităților de management și de plată în depistarea fraudelor s-a intensificat începând din 2012 și trebuie să fie sporit în următorii ani în contextul noului cadru de reglementare pentru perioada de programare 2014-2020. Având în vedere complexitatea operațiunilor gestionate și numărul ridicat de beneficiari în cauză, autoritățile de management/agențiile de plată și autoritățile de audit/control sunt invitate să planifice și să își concentreze auditurile și activitățile de control pe baza analizei de risc și a unor instrumente informatice performante precum ARACHNE, SGN și a instrumentului de evaluare a riscului

¹² Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, Regulamentul delegat (UE) nr. 907/2014 al Comisiei și Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 908/2014 al Comisiei.

de fraudă (elaborat de Comisia Europeană), precum și pe baza oricărei alte alternative comparabile disponibile la nivel național.

Comisia consideră că o utilizare sistematică și eficientă a instrumentelor informatice adecvate va contribui la îndeplinirea de către autoritățile naționale, între altele, a prevederilor specifice de luptă antifraudă cuprinse în noul cadru de reglementare pentru perioada 2014-2020 și ulterioară.

2.2.4.1. Sistemul de gestionare a neregulilor (SGN)

Pentru protecția intereselor sale financiare, legislația Uniunii stabilește cerințe de raportare în domeniile de asistență financiară. Statele membre, țările candidate și țările potențial candidate trebuie să trimită rapoarte periodice privind neregulile detectate, suma în cauză și evoluția procedurilor administrative și juridice corespunzătoare.

Statele membre au obligații de raportare în toate sectoarele bugetului Uniunii care sunt gestionate în mod direct de către acestea (fondurile ESI, agricultură, FAMI/FSI, pescuit, FEAD) sau de către țările candidate și potențial candidate (IPA).

Conform obligațiilor de raportare ale UE¹³, statele membre și țările candidate și potențial candidate au obligația de a raporta neregulile privind aceste fonduri (atât cu caracter fraudulos, cât și nefraudulos) către Comisia Europeană (OLAF), prin intermediul Sistemului de gestionare a neregulilor (SGN), trimestrial, în cazul domeniilor de gestiune partajată și fără întârziere în cazul asistenței de preaderare.

Informațiile sunt utilizate pentru a efectua analize de risc, a întocmi rapoarte și a dezvolta sisteme de avertizare timpurie care ajută la identificarea mai eficientă a riscurilor. În plus, serviciile Comisiei utilizează evaluarea măsurilor adoptate de statele membre pentru a îmbunătăți protecția legislației Uniunii împotriva fraudei.

Pe lângă faptul că este un instrument de bună gestiune financiară, raportarea fraudelor și a altor nereguli este, de asemenea, un instrument de informare pentru public, Parlamentul European și statele membre cu privire la combaterea fraudei. Aceste informații reprezintă o contribuție la raportul privind protecția intereselor financiare ale UE, în conformitate cu articolul 325 din TFUE.

1) Instrument de raportare

Instrumentul SGN este utilizat în primul rând în scop de raportare. Acesta are peste 3 200 de utilizatori în statele membre, țările candidate și țările potențial candidate. Sistemul de gestionare a neregulilor reprezintă o bază de date unică pentru informații detaliate privind neregulile și fraudele.

SGN oferă informații detaliate despre:

- ✓ măsuri de sprijin cum ar fi fonduri, programe, proiecte, linii bugetare;
- ✓ impactul financiar (cheltuieli și sume ilegale/frauduloase);

¹³ Pentru rezumatul cadrului juridic al obligației de raportare, vă rugăm să consultați: DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI, Metodologie referitoare la evaluarea statistică a neregulilor raportate pentru anul 2015, care însoțește documentul la Raportul PIF [SWD(2016) 237 final]. http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf

- ✓ persoanele și/sau entitățile implicate (care au comis neregulile/fraudele);
- ✓ modul de comitere a neregulilor/fraudelor (*modus operandi*);
- ✓ data comiterii neregulilor/fraudelor;
- ✓ locul comiterii neregulilor/fraudelor;
- ✓ modul de depistare a neregulilor/fraudelor;
- ✓ monitorizarea cazului (urmărire administrativă, judiciară sau penală);
- ✓ sancțiunile impuse.

Sistemul de raportare există de ani de zile, iar cantitatea de informații colectate prin intermediul acestuia este extrem de importantă atât pentru Comisia Europeană (OLAF), cât și pentru țările raportoare. Acesta facilitează o informare mai bună asupra tipurilor de nereguli/fraude, modelelor de fraudă, impactului financiar, persoanelor implicate, metodelor de depistare etc. Aceste informații pot fi utilizate pentru a identifica cele mai vulnerabile domenii bugetare și, prin urmare, pentru a adopta măsuri adecvate de atenuare a riscurilor. Poate contribui, de asemenea, la sensibilizarea personalului care administrează fondurile UE în legătură cu fenomenul de fraudare.

În acest sens, SGN nu este doar un instrument de raportare, ci și un instrument de analiză.

2) Instrument de analiză

Sistemul de gestionare a neregulilor este cea mai mare bază de date europeană privind fraudele și poate fi utilizat în scopuri de analiză a acestora. Ultima versiune a SGN din aprilie 2016 permite, de asemenea, o analiză intersectorială, datele raportate fiind acum structurate în mod similar pentru toate sectoarele bugetare aflate în regim de gestiune partajată. În unele state membre, SGN este deja utilizat pentru integrarea datelor disponibile la nivel local, cu scopul de a se îmbunătăți analiza de evaluare a riscurilor (de exemplu, în Italia).

Analiza furnizată de Comisie în cadrul Raportului PIF¹⁴ se bazează în principal pe neregulile raportate prin intermediul SGN. Țările raportoare vor beneficia (probabil în 2017) de un nou instrument analitic integrat, care le va consolida și mai mult capacitățile analitice. Toate analizele bazate pe datele SGN (eventual combinate cu alte seturi de date) sunt deosebit de utile în combaterea fraudei și a neregulilor împotriva intereselor financiare ale UE și naționale.

2.2.4.2. Instrumentul ARACHNE de evaluare a riscului

ARACHNE¹⁵ a fost dezvoltat de Comisie sub forma unui instrument informatic integrat pentru extragerea și completarea de date, menit să sprijine autoritățile de management și organismele intermediare în controalele administrative și verificările de gestiune privind

¹⁴ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind protejarea intereselor financiare ale UE — combaterea fraudei.

https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en

¹⁵ Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați Carta Arachne V1.0-2016-01-07:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune și Fondul social european. Acesta este un instrument puternic de evaluare a riscului, care contribuie la prevenirea și depistarea erorilor și a neregulilor privind proiectele, beneficiarii, contractele și contractanții.

Acest instrument poate facilita efectuarea unor controale ex-ante mai eficiente anterior semnării acordurilor de grant și a contractelor, pe baza indicatorilor de risc calculați și a diagramelor de afinitate. ARACHNE furnizează în mod sistematic informații privind riscul aferent beneficiarilor proiectului, contractanților și subcontractanților în etapele de selecție, aprobare și punere în aplicare a operațiunilor. Astfel, în timpul procesului de selectare și aprobare pot fi identificate riscurile legate de conflictele de interese, de nerespectarea normelor privind ajutoarele de stat sau referitoare la capacitatea operațională, administrativă și financiară a întreprinderilor de a desfășura operațiuni cofinanțate de UE. În plus, pe parcursul punerii în aplicare a operațiunilor, mai mulți indicatori de risc furnizează alerte utile privind potențialele erori sau nereguli în domenii de verificare precum achizițiile publice, eligibilitatea operațiunilor, concentrarea proiectelor și a părților interesate sau indicatorii de performanță.

ARACHNE este disponibil pentru toate statele membre. Odată ce autoritățile de management decid să utilizeze acest instrument, Comisia Europeană le poate oferi utilizatorilor asistență tehnică pentru punerea în aplicare și formare. Cu toate că utilizarea instrumentului este facultativă, utilizarea acestuia este recomandată deoarece poate constitui o măsură eficace și proporțională de combatere a fraudelor, în special având în vedere articolul 125 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, menționat anterior.

2.2.4.3. Baze de date naționale antifraudă

EXEMPLU

Baza de date antifraudă din Italia

Biroul central de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS) din Italia a dezvoltat o aplicație electronică specială denumită D.N.A (baza de date națională antifraudă), în scopul unei consolidări semnificative a măsurilor de combatere a fraudei care generează pierderi la bugetul UE;

Acest lucru este în conformitate cu noile dispoziții de reglementare privind fondurile UE pentru perioada de programare 2014-2020, care impun statelor membre obligația de a adopta măsuri corespunzătoare pentru prevenirea fraudelor, eventual prin dezvoltarea unor instrumente informatice. Pentru aceasta, software-ul antifraudă va fi conceput astfel încât:

- ♦ Toate informațiile individuale și combinate privind sursele de finanțare europeană în legătură cu proiectele sau teritoriul relevant să fie puse la dispoziția autorităților de supraveghere (ministeriale sau regionale);*
- ♦ Să ofere o „analiză de risc” pentru utilizarea la un nivel strict operațional, destinat combaterii fraudei.*

1) Caracteristicile și structura unei aplicații informatice naționale de luptă antifraudă

Aplicația informatică națională de luptă antifraudă trebuie să cuprindă o **platformă unică**, care compilează date provenite din surse diferite. Datele introduse în aplicație trebuie să provină în principal din două tipuri de surse: baze de date informative și baze de date operaționale.

Bazele de date informative sunt formate din date referitoare la utilizarea și destinația fluxurilor financiare ale UE, deținute de autoritățile (sau organismele) responsabile de gestionarea acestora. În acest context, sistemul trebuie să extragă informațiile privind:

- ✓ Contribuțiile programelor operaționale finanțate prin fondurile structurale: informații compilate de către Ministerul Economiei și Finanțelor sau alte autorități competente (de exemplu, „Banca Dati Unitaria centrale”, bază de date centrală unică din Italia);
- ✓ Finanțările din cadrul Politicii agricole comune și Politicii comune în domeniul pescuitului: informații colectate de Ministerul Politicilor Agricole, Alimentare și Forestiere și de Agenția pentru Plăți în Agricultură sau de alte autorități competente (de exemplu, „Sistema Informativo Agricolo Nazionale” (S.I.A.N), Sistemul național de informații agricole din Italia);
- ✓ Neregulile și fraudă care generează pierderi la bugetul UE, colectate de serviciile antifraudă din fiecare stat membru, introduse în sistemul de gestionare a neregulilor (SGN) gestionat de Oficiul European de Luptă Antifraudă al Comisiei Europene (OLAF);
- ✓ Informații suplimentare referitoare la gestionarea fondurilor UE utilizate de către autoritățile regionale sau locale (de exemplu, „Sistemi Informativi Locali” - Sistemele informatice locale din Italia);

Bazele de date operaționale conțin informații care sunt supuse verificărilor încrucișate și ulterior combinate cu bazele de date informative în scopul efectuării analizei de riscuri:

- ✓ Baze de date cuprinzând informații fiscale privind posibila beneficiari ai fluxurilor financiare;
- ✓ Baze de date cuprinzând informații precum datele constitutive și financiare ale întreprinderilor;
- ✓ Condamnări penale anterioare ale persoanelor fizice și juridice referitoare la anumite infracțiuni (fraudă împotriva statului, corupție, infracțiuni cu privire la procedurile de achiziții publice etc.);
- ✓ Date ale persoanelor fizice/juridice privind pierderi financiare anterioare din sectorul finanțelor publice.

Informațiile din aceste baze de date trebuie să fie actualizate în mod regulat, în conformitate cu termenele limită stabilite în prealabil, care diferă în funcție de baza de date în cauză.

2) Funcțiile bazelor de date

Odată ce informațiile din bazele de date menționate mai sus au fost extrase, sistemul trebuie să efectueze o serie de operațiuni folosind funcții specifice și predeterminate, care pot fi împărțite în două categorii: funcții de analiză și funcții de informare.

A) Funcții de analiză

Funcțiile de analiză ar putea include analize ale contextului, analize ale riscurilor și rapoarte cu privire la prelucrarea și verificarea încrucișată a datelor cu ajutorul unor programe informatice de analiză, pentru a oferi o imagine clară a modului în care fondurile UE sunt distribuite la nivel național sau pentru a identifica eventuale anomalii individuale care ar putea avea consecințe operaționale.

Prima funcție este **analiza de context**, utilizată pentru a obține combinații specifice ale informațiilor cuprinse exclusiv în bazele de date (în special bazele de date unice gestionate de Ministerul Economiei și Finanțelor, Ministerul Agriculturii și administrațiile regionale).

Această funcție va oferi o imagine de ansamblu cu privire la destinația și utilizarea fluxurilor de finanțare în întreaga Italie. Punctul de plecare al analizei va fi constituit în special de gruparea automată a proiectelor finanțate în funcție de fondul utilizat, tipul de beneficiar, locul și tipul proiectelor. De exemplu, prin aplicarea filtrelor AN și REGIUNE, sistemul va genera un rezumat (în format grafic sau tabelar) al tuturor proiectelor finanțate în cursul anului și în regiunile selectate pentru fiecare tip de fond.

Rezultatele pot fi restrânse ulterior cu ajutorul filtrelor de căutare relevante, care generează, printre altele, un clasament al rezultatelor obținute după aplicarea de fiecare dată a parametrilor de căutare individuali.

De exemplu, începând cu proiectele finanțate de Fondul social european într-o anumită regiune, ar putea fi aplicat un filtru „teritorial” care alocă o cifră pentru fiecare provincie din regiunea respectivă (nivelul de detaliu care poate fi obținut utilizând același parametru pentru a clasifica proiectele finanțate în funcție de municipiu).

O altă funcție oferită de platformă este **analiza de risc**, care poate extrage liste de beneficiari ale fondurilor publice cu posibile riscuri de nereguli.

Sistemul calculează acest risc atât pentru persoane, cât și pentru întreprinderi, pe baza corelării dintre profilurile subiective individuale și factorii specifici definiți în momentul creării platformei.

În esență, sistemul antifraudă calculează un „*indice de risc global*” pentru fiecare destinatar înregistrat al fondurilor UE, folosind combinația ponderată a categoriilor omogene de parametri. De exemplu, sistemul ar putea fi configurat la 5 categorii de parametri predefiniți pentru a calcula nivelul de risc al beneficiarilor finanțării, și anume:

- ✓ „condamnări penale anterioare”, care enumeră condamnările penale anterioare (ale potențialului beneficiar al finanțării) pentru fraudă care generează pierderi la bugetul UE sau național.
- ✓ Pe lângă aceste infracțiuni, sistemul ar putea, de asemenea, să identifice condamnările anterioare pentru alte tipuri de infracțiuni care ar putea fi considerate ca strâns legate

de fraude care generează pierderi la bugetul UE și național, cum ar fi infracțiuni împotriva administrației publice (corupție și dare de mită), infracțiunile fiscale și spălarea de bani, inclusiv câștigurile obținute din activități de criminalitate organizată;

- ✓ Date privind pierderile financiare anterioare, indicându-se concluziile precedente (pierderi suferite de posibilul beneficiar al finanțării);
- ✓ Riscul fiscal, care ia în considerare abaterile și încălcările obligațiilor fiscale, precum nedepunerea declarațiilor în conformitate cu legislația fiscală sau cazurile în care o persoană fizică sau juridică a realizat tranzacții financiare externe;
- ✓ Riscul de finanțare, care indică de câte ori o persoană fizică sau juridică a primit finanțare de la bugetul UE sau dacă sediul social al societății beneficiare și regiunea în care este situat proiectul finanțat nu corespund;
- ✓ Riscul corporativ, care evaluează aspectele care indică anomalii în structura corporativă și în structura acționariatului. Acest risc este evaluat în ceea ce privește acționarii participațiilor la activități economice care sunt finanțate sau care încetează la scurt timp după primirea plăților.

Acești parametri trebuie luați în considerare pentru persoanele asupra cărora se efectuează verificări și alți asociați ai acestora, de exemplu, pentru membrii familiei care locuiesc la același domiciliu sau pentru funcționarii dintr-o filială.

Rezultatele raportului trebuie să fie prezentate fie sub forma unor grafice sau prin evidențierea numelor cu culorile roșu, galben sau verde, în funcție de nivelul de risc, fie prin alocarea unui procent care indică gradul de risc al persoanelor în cauză.

Rapoarte de analiză a riscurilor specifice pot fi generate în mod automat de sistemul antifraudă. Aceste rapoarte iau în considerare cazuri specifice de risc, elaborate pe baza experienței operaționale dobândite în acest sector. Câteva exemple ale unor astfel de rapoarte de analiză a riscurilor specifice sunt prezentate mai jos:

- ✓ *„Pierderi la bugetul UE”*: trebuie să includă, într-un format corespunzător, numărul rapoartelor de fraudă împotriva UE și numărul total al rapoartelor de fraudă pentru fiecare destinatar, astfel încât să indice predispoziția la comiterea de infracțiuni în acest domeniu.
- ✓ *„Locul proiectelor”/Amplasarea terenului*: poate indica toți beneficiarii fondurilor UE care își au sediul social într-o regiune diferită de cea în care este amplasat proiectul sau terenul (în cazul finanțării în cadrul politicii agricole comune).
- ✓ *„Circumstanțe anormale”*: În alte cazuri, sistemul poate semnala indicii ale unor posibile nereguli care, din acest motiv, pot fi supuse unui control mai complex din punct de vedere operațional. În acest context, un *raport privind dubla facturare* ar putea indica persoanele care par să fi utilizat aceleași documente de justificare a cheltuielilor (facturi) în mai multe proiecte finanțate din fonduri publice.

B) Funcții de informare

Funcțiile de informare, care includ o fereastră de căutare personalizată și o pagină de profil, sunt destinate în special investigării faptelor, deoarece oferă toate informațiile disponibile în sistem referitoare la persoanele înregistrate într-o formă succintă și organizată.

Funcția de căutare personalizată ar trebui să fie una dintre funcțiile care îi permit utilizatorului să efectueze căutări selectând anumite setări prestabilite (în secțiunile relevante), cum ar fi:

- ✓ Domeniul de aplicare teritorial al proiectului;
- ✓ Locul de reședință al beneficiarului;
- ✓ Codul fiscal/Codul de TVA

Funcția de pagină de profil ar trebui să pună la dispoziție un fișier conținând toate informațiile disponibile privind o persoană înregistrată în sistem, inclusiv informații privind categoria de risc. Acest fișier ar trebui afișat la introducerea codului fiscal sau a codului de TVA în câmpul corespunzător sau făcând clic pe linkurile incluse în instrumentele de analiză descrise mai sus.

Pentru a facilita navigarea, informațiile conținute în fișier trebuie împărțite în secțiuni separate pentru fiecare subiect, care pot fi adaptate în funcție de cerințele utilizatorului. De exemplu, secțiunea „Finanțare” ar trebui să furnizeze informații privind numărul total de granturi primite de o anumită persoană fizică sau juridică și valoarea totală a acestei finanțări. Această cifră ar trebui să fie apoi defalcată pe toți anii în care persoana respectivă a beneficiat de plăți.

Ar trebui remarcat faptul că sistemul antifraudă trebuie organizat în jurul funcției de pagină de profil, care, prin extragerea și centralizarea informațiilor colectate în legătură cu persoanele înregistrate, ar trebui să îl transforme în echivalentul unui „registru” al destinatarilor fondurilor UE.

2.2.5. Surse de informații pentru identificarea riscurilor

Statele membre au la dispoziție o gamă largă de documente care sunt elaborate anual la nivel național și internațional. OCDE, Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială, Comisia Europeană și Parlamentul European publică numeroase rapoarte care pot fi utile statelor membre.

Pot fi menționate câteva documente recente care ar putea fi de interes::

- Rapoarte anuale ale Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale UE;
- Documente specifice, precum liste de stegulețe roșii¹⁶, orientări privind conflictele de interese și documentele falsificate; un manual privind rolul auditorilor etc.
- Compendiumul OLAF de cazuri anonime privind acțiunile structurale (2011);
- Rapoarte de audit ale auditorilor Comisiei;
- Rapoarte de audit ale Curții de Conturi Europene;
- Rapoarte de audit ale autorităților naționale de audit;
- Rezultatele verificărilor la autoritățile de management;
- Rapoarte ale UE, precum Raportul UE privind combaterea corupției;

¹⁶ Un steguleț roșu este un indicator al unui posibil caz de fraudă, corupție etc. Este un semnal că ceva nu funcționează normal și că respectiva chestiune trebuie investigată.

- Studiul Price Waterhouse Coopers privind costul corupției în domeniul achizițiilor publice;
- Îndrumări bazate pe standardele profesionale publicate de IASB (ISA) pentru evaluarea/auditarea activităților de control și a riscului și procedurilor din mediul de control;
- Portaluri naționale de achiziții publice;
- Legislația internă în vigoare;
- Cadrul de conformitate al organismelor de reglementare privind semnalarea neregulilor, fraudă și corupția.

Alte surse utile pot fi: chestionare; ateliere și întâlniri cu persoanele responsabile și angajați; seminare/conferințe/evenimente pentru schimbul de bune practici la nivel național sau internațional.

3. Etapa de elaborare

3.1. Stabilirea obiectivelor

Această secțiune oferă detalii privind stabilirea obiectivelor SNLAF, și anume formularea măsurilor a căror punere în aplicare va contribui la îndeplinirea obiectivelor și formularea indicatorilor de performanță pentru evaluarea procesului de punere în aplicare. Prin urmare, obiectivele SNLAF constituie foaia de parcurs a statelor membre în lupta împotriva fraudării bugetelor de venituri și cheltuieli în anii următori.

Obiectivele ar trebui să se bazeze în mod direct și logic pe rezultatele analizei situației actuale și a evaluării riscului de fraudă care s-a derulat în etapa de pregătire. Acestea ar trebui, de asemenea, să ia în considerare prioritățile generale naționale ale statelor membre privind bugetele de venituri și cheltuieli și lupta împotriva fraudei. Aceasta înseamnă că obiectivele ar trebui să rezulte dintr-o eventuală strategie națională antifraudă/de combatere a corupției, sau cel puțin să fie corelate cu o astfel de strategie, dacă aceasta există deja. În cele din urmă, dar nu în ultimul rând, obiectivele ar trebui să fie aliniate la recomandările UE.

Obiectivele ar trebui să fie specifice, măsurabile, abordabile, realiste/relevante și încadrate în timp (SMART). Acestea nu ar trebui să fie prea numeroase, pentru a permite o punere în aplicare și o monitorizare corectă și realistă a SNLAF. Ele ar trebui să menționeze în mod clar și să reflecte prioritățile stabilite de statele membre în efortul de combatere a fraudei. Obiectivele ar trebui să fie realiste, având în vedere resursele disponibile.

Formularea fiecărui obiectiv ar trebui să fie dinamică și să indice direcția de urmat. De exemplu, un obiectiv de „consolidare a capacităților” nu este relevant. Formularea „consolidarea capacității administrative pentru o combatere mai eficientă a fraudei care aduce atingere bugetului național și al UE” este mai elocventă.

Obiectivele ar trebui să cuprindă toate etapele ciclului antifraudă. Este important să se aibă în vedere fiecare etapă, și anume prevenirea, depistarea, cercetarea/ urmărirea penală, precum și recuperarea fondurilor/impunerea de sancțiuni. Cu toate acestea, etapele ciclului antifraudă nu sunt independente unele de altele, ci sunt strâns legate între ele. Asigurarea unui flux informațional corect și a cooperării între entitățile responsabile pentru fiecare etapă este la fel de importantă ca și abordarea individuală a etapelor respective.

Transmiterea rapidă a informațiilor esențiale și cooperarea deplină dintre organismele de aplicare a legii și autoritățile de management, de certificare sau de audit înaintea, în timpul și în urma anchetelor vor asigura eficiența acestora. De asemenea, autoritățile de management vor putea astfel să ia deciziile corecte cu privire la monitorizarea dosarelor, în special în ceea ce privește măsurile de precauție, cum ar fi blocarea sau suspendarea plăților. În cele din urmă, pe lângă recuperarea fondurilor, o abordare puternic proactivă și relevanța acțiunilor întreprinse reprezintă un factor puternic de descurajare.

Câteva exemple de obiective sunt prezentate mai jos:

- Asigurarea unui mediu protejat împotriva fraudei (instituirea unui cadru juridic adecvat);

- Promovarea prevenirii fraudei în rândul publicului și al personalului;
- Maximizarea eficienței controalelor;
- Introducerea unei politici privind semnalarea neregulilor;
- Introducerea unui program de educație, formare și sensibilizare în materie de fraude;
- Asigurarea unui sistem eficient de recuperare a pierderilor suferite.

Un model în acest sens este disponibil la **Anexa 9 – Model de formular pentru stabilirea obiectivelor**. În plus, documentul „Etape practice ale elaborării unei strategii naționale antifraudă”¹⁷ poate oferi un exemplu al modului în care obiectivele pot fi structurate și formulate în legătură directă cu rezultatul etapei de evaluare.

3.2. Stabilirea măsurilor

În timp ce obiectivele reflectă rezultatul preconizat, măsurile ilustrează calea de urmat pentru atingerea acestui rezultat. Prin urmare, măsurile au un caracter specific mai pronunțat decât obiectivele. În plus, un obiectiv poate fi realizat prin punerea în aplicare a mai multor măsuri. Astfel, este important să se selecteze măsura sau măsurile cele mai eficiente și mai eficace în ceea ce privește atingerea unui obiectiv. În cele din urmă, fiecare măsură ar trebui să fie însoțită de indicatori de performanță corespunzători.

Eventualele măsuri care ar trebui luate pot include:

- ✓ Instituirea unei politici de semnalare a neregulilor
- ✓ Consolidarea coordonării și a cooperării dintre autoritățile naționale competente în ceea ce privește schimbul de cunoștințe cu privire la tipurile de fraudă
- ✓ Consolidarea legislației și a orientărilor metodologice
- ✓ Sensibilizarea publicului
- ✓ Stabilirea unei proceduri în cazul depistării de nereguli și al existenței unor suspiciuni de fraudă în legătură cu bugetele de venituri și cheltuieli.
- ✓ Eficientizarea instrumentelor de extragere a datelor și de evaluare a riscurilor cu scopul de a identifica factorii de risc la nivel de proiect individual;
- ✓ Consolidarea cooperării între organismele administrației de stat implicate în achizițiile publice și controlul în domeniul concurenței
- ✓ Consolidarea integrității și combaterea conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice
- ✓ Redactarea unui manual pentru funcționarii publici implicați în achizițiile publice, în vederea combaterii neregulilor, a fraudelor și a corupției în domeniul fondurilor UE
- ✓ Consolidarea schimburilor de experiență între autoritățile naționale și partenerii europeni (OLAF, direcțiile generale relevante ale Comisiei, alte state membre).

¹⁷ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

Exemplu de măsuri asociate obiectivelor:

Obiective	Măsuri
Asigurarea unui mediu protejat împotriva fraudei (instituirea cadrului juridic adecvat)	Analizarea cadrului juridic actual de reglementare a cercetării și urmării penale a fraudei împotriva intereselor financiare ale UE, în cooperare cu organisme de investigare și juridice
	În funcție de rezultatele analizei cadrului juridic care reglementează cercetarea și urmărirea penală a fraudelor împotriva intereselor financiare ale UE, elaborarea și adoptarea de modificări la reglementările existente sau adoptarea unor reglementări noi
Promovarea prevenirii fraudei în rândul publicului, precum și în rândul personalului	Elaborarea și adoptarea unei strategii de comunicare adresată în mod special prevenirii neregulilor și fraudei în bugetele de venituri și cheltuieli, care urmează să fie inclusă în strategia generală de comunicare
	Punerea în aplicare de activități de comunicare în conformitate cu planul de acțiune care însoțește strategia de comunicare
Intensificarea urmării penale a cazurilor	Evaluare cuprinzătoare a necesităților de formare profesională
	Crearea/modificarea programelor de formare profesională astfel încât să îndeplinească necesitățile de formare ale angajaților din autoritățile de management și control, organele de anchetă și organele judiciare
	Organizarea unor cursuri de formare adecvate pentru angajații din autoritățile de management și control, organele de anchetă și organele judiciare

O măsură utilă, care poate contribui la realizarea unui număr de obiective, este cooperarea internațională sub forma unei vizite de studiu.

O vizită de studiu constă într-o perioadă limitată (câteva zile sau săptămâni) de ședere a unei persoane sau a unui grup într-o țară gazdă. În general, aceasta include susținerea de prezentări și efectuarea de vizite la instituții locale. În plus, o astfel de vizită reprezintă o ocazie excelentă pentru discuții în cadrul unor forumuri, schimburi de informații și de experiență și obținerea de informații în subiecte de interes comun. Un al avantaj al unei vizite de studiu este posibilitatea de a stabili contacte și relații între colegi din diferite țări.

Mai mult, cooperarea, discutarea de chestiuni profesionale și schimbul de puncte de vedere diferite le oferă organizatorilor și participanților o bază solidă pentru îmbunătățirea metodelor/procedurilor de lucru și pot fi utile pentru viitoarele proiecte comune.

EXEMPLU

Vizite de studiu efectuate de Croația

În cadrul programelor TAIEX și Hercule II, reprezentanți ai Serviciului pentru combaterea neregulilor și fraudei (denumit în continuare: SCIF) din Croația au vizitat AFCOS Bulgaria, AFCOS Malta și DLAF (România). Vizitele de studiu au avut un succes notabil. Prin urmare, colegii din țările gazdă (Malta, Bulgaria și România) au vizitat Croația pentru noi schimburi de cunoștințe și experiență profesională atât cu reprezentanți ai SCIF, cât și cu reprezentanți ai altor instituții naționale.

3.3. Stabilirea indicatorilor de performanță

Indicatorii de performanță sunt elemente esențiale, care măsoară progresele sau rezultatele atinse în îndeplinirea obiectivelor. Indicatorii vor fi utilizați în vederea raportării cu privire la strategia antifraudă și vor ajuta la evaluarea impactului punerii în aplicare a acesteia.

Indicatorii de performanță pot fi cantitativi sau calitativi.

- ✓ Un indicator cantitativ poate fi:
 - Un număr: de exemplu, numărul de acorduri de cooperare semnate între autoritățile competente (de exemplu, autoritățile de audit și autoritățile judiciare) (buc.)
 - Un procent care reflectă o anumită situație: de exemplu, numărul de cursuri de formare profesională (buc.)/numărul de participanți pentru fiecare program (persoane)/an
 - Un procent care reflectă progresele înregistrate: de exemplu, $CF(\text{anul } N) - CF(\text{anul } N-1) / CF(\text{anul } N-1) * 100$ - (unde CF = numărul de cazuri care prezintă suspiciuni de fraudă transmise autorităților judiciare de către AM/AC/AA)
- ✓ Un indicator calitativ poate fi:
 - o declarație cu un răspuns afirmativ sau negativ: de exemplu, un cod de etică: da
 - o evaluare a nivelului de conformitate, pe baza unui barem (ridicat, mediu, scăzut)

Un indicator calitativ poate fi considerat mai subiectiv decât un indicator cantitativ, însă poate fi mai relevant și mai reprezentativ decât un indicator cantitativ. În plus, ar trebui să se țină seama de faptul că indicatorii nu ar trebui să fie analizați și interpretați ca elemente de sine stătătoare, ci în funcție de context și de ceilalți indicatori. Aceștia ar trebui să fie ușor

de stabilit și/sau de calculat, ceea ce înseamnă că evaluarea lor nu ar trebui să fie dificilă, ci ar trebui să se bazeze pe instrumente fiabile deja existente [cum ar fi baze curente de date utilizate în scopuri de formare sau pentru raportarea cazurilor de fraudă (SGN) etc.], din care informațiile principale pot fi extrase ușor și rapid. De asemenea, informațiile ar trebui să fie ușor de verificat, astfel încât să se asigure transparența deplină și încrederea publicului. Indicatorii atent selecționați vor fi esențiali pentru a se evalua impactul punerii în aplicare a strategiei și, prin urmare, pentru a o actualiza și/sau revizui în timp util. În acest fel, indicatorii sunt elemente deosebit de importante ale strategiei antifraudă prin faptul că măsoară progresele realizate în îndeplinirea obiectivelor sale.

Exemple de indicatori

Obiective	Măsur	Indicatori
Asigurarea unui mediu protejat împotriva fraudei (instituirea cadrului juridic adecvat)	Efectuarea de analize ale cadrului juridic actual de reglementare a cercetării și urmării penale a fraudei împotriva intereselor financiare ale UE, în cooperare cu organisme de investigare și juridice	Analize efectuate asupra cadrului juridic de reglementare a cercetării și urmării penale a fraudei împotriva intereselor financiare ale UE Un raport privind analiza cadrului juridic de reglementare a cercetării și urmării penale a fraudei împotriva intereselor financiare ale UE, întocmit și acceptat de către toate părțile interesate
	În funcție de rezultatele analizei cadrului juridic care reglementează cercetarea și urmărirea penală a fraudelor împotriva intereselor financiare ale UE, elaborarea și adoptarea de modificări la reglementările existente sau adoptarea unor reglementări noi	Numărul de modificări aduse reglementărilor (buc.)/an
Promovarea prevenirii fraudei în rândul publicului, precum și în rândul personalului	Elaborarea și adoptarea strategiei de comunicare adresată în mod special prevenirii neregulilor și fraudei în bugetele de venituri și cheltuieli, care urmează să fie inclusă în strategia generală de comunicare	Întocmirea și adoptarea unei strategii de comunicare adresată în mod special prevenirii neregulilor și fraudei în bugetele de venituri și cheltuieli
	Punerea în aplicare de activități de comunicare în conformitate cu planul de acțiune care însoțește strategia de comunicare	În conformitate cu planul de acțiune care însoțește strategia de comunicare destinată prevenirii neregulilor și fraudei în bugetele de venituri și cheltuieli
Intensificarea urmării penale a	Evaluarea nevoilor de formare profesională în domeniul protecției intereselor	Analize ale nevoilor de formare profesională efectuate

cazurilor	financiare ale UE	Întocmirea unei strategii de educare în domeniul protecției intereselor financiare ale UE
	Crearea/modificarea unor programe de formare profesională în domeniul luptei împotriva fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale UE astfel încât să răspundă nevoilor de formare profesională ale organismelor de anchetă și judiciare	În conformitate cu strategia de educare în domeniul protecției intereselor financiare ale UE
	Organizarea de cursuri de formare profesională adecvate în domeniul luptei împotriva fraudării bugetelor de venituri și cheltuieli, destinate personalului organismelor de anchetă și judiciare	Numărul investigatorilor formați în domeniul luptei împotriva fraudării bugetelor de venituri și cheltuieli Numărul procurorilor formați în domeniul luptei împotriva fraudării bugetelor de venituri și cheltuieli
Asigurarea unui sistem eficient de recuperare a pierderilor suferite		Suma medie a fondurilor recuperate prin acțiuni în instanță

4. Elaborarea planului de acțiune

4.1. Conținutul planului de acțiune

Strategia antifraudă ar trebui să fie însoțită de un plan de acțiune detaliat, prin care obiectivele să fie transpuse în acțiuni/măsuri. Planul de acțiune ar trebui să fie elaborat de către serviciul responsabil de strategia națională de luptă antifraudă, cu sprijinul echipei de experți instituite. Această etapă necesită cooperarea tuturor organismelor implicate în scopul de a le garanta posibilitatea și capacitatea de a-și îndeplini sarcinile în condiții rezonabile, cu respectarea tuturor procedurilor obligatorii. Acest lucru este esențial în special în cazurile în care organismul de punere în aplicare deține competențe juridice limitate pentru a impune instituirea unor măsuri fără de care planul de acțiune nu va avea niciun efect practic.

Raportul costuri-beneficii și disponibilitatea resurselor umane devin un aspect critic în această etapă. Principalele eforturi ar trebui să se concentreze asupra măsurilor identificate ca prioritare. Rezultatele analizei situației actuale și ale evaluării riscurilor de fraudă ar fi trebuit să ofere o imagine clară a priorităților.

Statele membre dispun de o gamă largă de instrumente pentru a adopta acțiuni eficiente și eficiente. Acestea ar trebui să ia în considerare luarea de măsuri în următoarele domenii:

- Elaborarea legislației
- Organizare
- Gestionare
- Proceduri
- Mijloace și resurse
- Cooperarea și colaborarea la nivel național între autoritățile competente
- Cooperarea la nivelul UE (cu Comisia și cu alte state membre).

Planul de acțiune se bazează pe **prioritățile** identificate și pe obiectivele aferente. Acesta le conferă autorităților competente responsabilitatea privind punerea în aplicare a acestor priorități și monitorizarea corespunzătoare. Aceste priorități ar trebui să reflecte principalele domenii în care strategia poate contribui la eficientizarea măsurilor antifraudă. În planul de acțiune ar trebui, de asemenea, să se prevadă responsabilitățile actorilor individuali/partenerilor AFCOS din statul membru, cu sprijin, dacă este cazul, din partea altor parteneri, cum ar fi instituțiile UE și/sau naționale.

Planul de acțiune ar trebui să cuprindă **sarcini** specifice, atribuite entităților responsabile de îndeplinirea lor și să indice data până la care urmează să fie îndeplinite. Aceste sarcini ar trebui repartizate în domeniile prevăzute de SNLAF și în conformitate cu aceasta.

Fiecare sarcină trebuie avută în vedere pentru realizarea unei sinergii și pentru favorizarea unei abordări integrate. De exemplu, planul de acțiune ar trebui să țină seama de faptul că fondurile UE sunt utilizate pentru a ameliora condițiile de viață ale cetățenilor UE,

pentru a asigura creștere economică și a crea locuri de muncă. Acest obiectiv este compromis dacă fondurile de la buget sunt utilizate în mod necorespunzător.

Pot fi realizate acțiuni individuale sub formă de proiecte, cu scopul de a atinge obiectivele stabilite în strategia de luptă antifraudă. În fiecare stat membru ar trebui instituită o rețea structurată de autorități în vederea punerii în aplicare a SNLAF și a planului de acțiune conex. Sarcina unor astfel de rețele ar fi să se asigure că SNLAF și planul de acțiune sunt puse în aplicare, evaluate și monitorizate în mod sistematic și că acestea sunt actualizate și revizuite atunci când este necesar.

4.2. Perioada acoperită de planul de acțiune

Întrucât planul de acțiune se bazează pe prioritățile identificate în cadrul SNLAF și obiectivele conexe, acesta va cuprinde sarcini specifice. Acest lucru înseamnă că planul de acțiune va fi actualizat sau modificat în permanență în perioada sa de valabilitate. O eventuală abordare ar fi de a evita corelarea perioadei planului de acțiune cu durata strategiei. SNLAF va avea un caracter orientativ pentru statele membre și va coincide sau nu cu durata cadrului financiar multianual, în timp ce planul de acțiune va presupune instituirea unor măsuri specifice.

Abordarea recomandată este de a stabili un plan de acțiune **anual**, care va fi evaluat la sfârșitul fiecărui an calendaristic.

EXEMPLU

Plan de acțiune din Bulgaria

În Republica Bulgaria, strategia națională pentru prevenirea și combaterea neregulilor și a fraudei care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene pentru perioada 2014-2020 este însoțită de un plan de acțiune pentru perioada 2015-2016, care a fost deja actualizat pentru anul 2016. Experiența Bulgariei demonstrează că până și un plan pe doi ani este prea lung pentru a permite o abordare ideală a obiectivelor și dificultăților presupuse de strategie. Începând cu 2017, planul nu va depăși perioada anului calendaristic și va face obiectul unei evaluări la sfârșitul fiecărui an calendaristic.

Evaluarea planului de acțiune ar trebui să se desfășoare la intervale regulate (perioade între ½ și 2 ani). Periodic, progresele înregistrate ar trebui să fie evaluate în raport cu obiectivele strategiei, iar aceasta ar trebui actualizată în conformitate cu rezultatele acestei evaluări. S-a constatat că planul de acțiune poate fi publicat sub forma unui document individual, ceea ce înseamnă că strategia nu va trebui modificată după fiecare evaluare și revizuire a planului de acțiune.

4.3. Rolul posibil al AFCOS în stabilirea planului de acțiune

În funcție de organizarea existentă în fiecare stat membru, punerea în aplicare a planului de acțiune ar putea fi monitorizată de către serviciul național de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS). AFCOS poate să-și asume un rol de lider, să mobilizeze partenerii relevanți și să-i încurajeze să propună măsuri și să își asume îndeplinirea anumitor indicatori sau rezultate.

AFCOS ar putea prezenta un raport anual privind punerea în aplicare a planului de acțiune (pentru perioada 1 ianuarie - 31 decembrie). De asemenea, AFCOS ar putea revizui planul de acțiune după o perioadă de doi ani, într-un format similar cu formatul planului adoptat.

III. Evaluarea și actualizarea SNLAF

Scopul monitorizării și al evaluării SNLAF este de a determina dacă aceasta este stabilă astfel încât să garanteze îndeplinirea obiectivelor de eficacitate și eficiență a luptei împotriva fraudei și de protejare a intereselor financiare ale Uniunii.

În consecință, strategia ar trebui să fie un document evolutiv, adaptat și actualizat în permanență pentru a se lua în considerare schimbările structurale și/sau organizaționale principale, evoluția tipurilor de fraudă care se pot produce de-a lungul timpului etc.

1. Evaluarea strategiei

Criteriile de evaluare ar trebui să stabilească:

- ✓ În ce măsură rezultatele punerii în aplicare a strategiei corespund obiectivelor stabilite în cadrul strategiei
- ✓ Raportul dintre costurile reale suportate pentru a obține rezultatele așteptate și costurile estimate în momentul elaborării strategiei
- ✓ Îndeplinirea activităților și a termenelor limită stabilite în planul de acțiune.

Monitorizarea și evaluarea SNLAF pot fi facilitate în mod considerabil prin elaborarea unor orientări sau a unor manuale în acest scop.

AFCOS național sau altă entitate relevantă care coordonează punerea în aplicare a SNLAF ar trebui să își asume un rol de lider în organizarea procesului de monitorizare și evaluare. În cazul în care este necesar, o astfel de entitate poate fi desemnată de guvern. Este esențial ca această entitate să obțină tot sprijinul politic posibil de la guvernul statului membru în cauză, pentru a garanta o bună desfășurare a procesului de monitorizare și evaluare.

Entitatea desemnată ar trebui să colecteze date și informații de la părțile interesate:

- Entități cu atribuții de gestionare, punere în aplicare, certificare, audit, investigare, aplicare a legii, urmărire penală și de impunere de sancțiuni (de exemplu, autorități de management, de certificare, audit, control și investigare, organisme intermediare, AFCOS, instanțe etc.);
- Ar trebui, de asemenea, vizate entitățile responsabile pentru supravegherea și monitorizarea proiectelor finanțate de la bugetul Uniunii (de exemplu, autorități în materie de concurență, achiziții publice, fiscale și vamale).

Asigurarea unei bune cooperări cu o gamă largă de părți interesate în lupta antifraudă este esențială pentru o evaluare corespunzătoare a SNLAF. Cooperarea cu experții din ONG-uri se poate dovedi, de asemenea, benefică evaluării, oferind avantaje precum o perspectivă imparțială asupra procesului și încurajarea participării publicului larg.

Monitorizarea poate fi continuă sau periodică. Ca o regulă generală, aceasta utilizează metode cantitative, fără a pune accentul pe legătura de cauzalitate. Un alt rol al monitorizării este de a facilita colectarea datelor cu privire la îndeplinirea sarcinilor, obiectivelor și a nivelurilor specificate.

Evaluarea ar trebui efectuată periodic, la anumite intervale de timp (de exemplu, semestrial sau anual/bienal, pe termen scurt, mediu sau lung). Atunci când se realizează o evaluare intermediară sau la jumătatea perioadei, este util să se analizeze dacă este necesară o actualizare a strategiei pentru a se asigura realizarea obiectivelor stabilite. Într-un astfel de caz, poate fi necesară emiterea unui raport intermediar de evaluare.

La sfârșitul perioadei vizate de strategie ar trebui efectuată o evaluare finală, care va cuantifica rezultatele punerii în aplicare și va pune bazele următoarei strategii.

Aceasta ar trebui să se concentreze asupra sistemului de punere în aplicare, stabilind punctele tari și punctele slabe care afectează capacitatea părților interesate de a depista și elimina riscurile de fraudă. Evaluarea finală identifică motivele incapacității de a îndeplini obiectivele și de a răspunde priorităților.

O atenție deosebită ar trebui acordată includerii analizei riscului de fraudă în SNLAF.

Realizarea evaluării nu este un scop în sine. O bună evaluare ar trebui:

- ✓ să acopere întregul ciclu antifraudă și toate componentele SNLAF, inclusiv planul de acțiune aferent;
- ✓ să examineze dacă măsurile și activitățile stabilite sunt suficient de relevante, eficiente și eficace în ceea ce privește obiectivele specificate;
- ✓ să determine raportul între costurile reale suportate pentru a obține rezultatele preconizate și costurile estimate la momentul elaborării strategiei;
- ✓ să stabilească în ce măsură activitățile și termenele stabilite în planul de acțiune au fost respectate;
- ✓ să identifice rezultatele pozitive înregistrate, precum și care sunt tendințele și implicațiile pentru următoarea perioadă;
- ✓ să contribuie la formarea unei imagini clare a progreselor realizate în lupta împotriva fraudei;
- ✓ să contribuie la adaptarea mecanismelor și instrumentelor antifraudă funcționale, să efectueze corecturi și să modifice/actualizeze SNLAF și planul său de acțiune în consecință. Acestea ar trebui să țină seama atât de principalele modificări structurale și/sau organizaționale care s-ar fi putut produce, cât și de tendințele observate în modelele de fraudă;
- ✓ să includă propuneri de modificări/amendamente ale SNLAF și componentelor acesteia, pentru a spori eficacitatea și eficiența în protejarea intereselor financiare ale Uniunii;
- ✓ să formuleze concluzii care să contribuie la elaborarea de recomandări pentru actualizarea și adaptarea documentului în scopul obținerii unor progrese demonstrabile și a unor efecte și rezultate concrete în combaterea fraudei și protejarea intereselor financiare ale UE;
- ✓ să propună soluții la probleme și metode de a elimina obstacolele în calea punerii adecvate în aplicare a SNLAF.

Informațiile furnizate/obținute trebuie să includă date suficient de clare și concrete, care vor fi utilizate în evaluarea măsurilor și sarcinilor formulate în planul de acțiune al SNLAF.

Un aspect-cheie al procesului de evaluare a indicatorilor este întrebarea dacă un anumit indicator cantitativ este în măsură să ofere informații pertinente, obiective și convingătoare. În plus, poate fi examinată relația de cauzalitate („dacă-atunci”) dintre activități și rezultate. Evaluatorul poate să adreseze întrebări precum: Ce se întâmplă dacă analiza de risc nu a fost efectuată? Ce se întâmplă dacă un anumit indicator nu poate fi măsurat? Care sunt consecințele lipsei de schimbări?

Pentru a obține o imagine detaliată asupra progreselor realizate și a tendințelor manifestate atât în evoluția, cât și în combaterea formelor de fraudă, metodologia ar trebui să pună accentul pe indicatori calitativi (de exemplu, dobândirea de noi competențe de către persoanele implicate în protejarea intereselor Uniunii; eliminarea lacunelor legislative și formularea de propuneri pentru protejarea legislației împotriva fraudei etc.) bazate pe date cantitative (de exemplu, măsurile adoptate cu privire la cantitate, număr, procente etc.).

În cele din urmă, ar trebui întocmit un raport intermediar și final de evaluare. Acesta ar trebui să includă:

- ✓ descrierea metodologiei de evaluare;
- ✓ evaluarea nivelului de realizare a obiectivelor;
- ✓ concluzii și recomandări de măsuri ulterioare formulate într-o manieră clară și lipsită de ambiguitate, ușor de înțeles, întemeiate pe baza unor constatări verificabile și care ar trebui să vizeze riscurile de fraudă și problemele identificate.

2. Actualizarea strategiei

Actualizarea și adaptarea strategiei poate presupune:

- actualizarea și/sau revizuirea obiectivelor;
- adaptarea modului de planificare și gestionare a resurselor;
- adaptarea indicatorilor;
- actualizarea termenelor limită;
- adaptarea și/sau actualizarea măsurilor, acțiunilor și activităților existente;
- introducerea de noi măsuri, acțiuni și activități.

Rezultatele fiecărei evaluări a SNLAF ar trebui comunicate părților interesate care sunt implicate în lupta antifraudă și publicate într-un raport anual.

Actualizarea planului de acțiune și a strategiei pentru o perioadă mai lungă decât perioada curentă:

SNLAF și planul de acțiune pot fi actualizate atât în ceea ce privește conținutul, cât și perioada pe care o acoperă. Având în vedere că planul de acțiune se bazează pe prioritățile identificate în cadrul SNLAF și pe obiectivele corelate, acesta va include sarcini specifice, ceea ce înseamnă că va fi actualizat sau modificat în mod constant în perioada în care se află

în vigoare, însă durata sa nu ar trebui să depășească perioada acoperită de strategie. Abordarea recomandată este de a stabili un plan de acțiune anual, care va fi evaluat la sfârșitul fiecărui an calendaristic. În ceea ce privește SNLAF, actualizarea unei strategii este mai adecvată atunci când nu este asociată cu un program operațional curent.

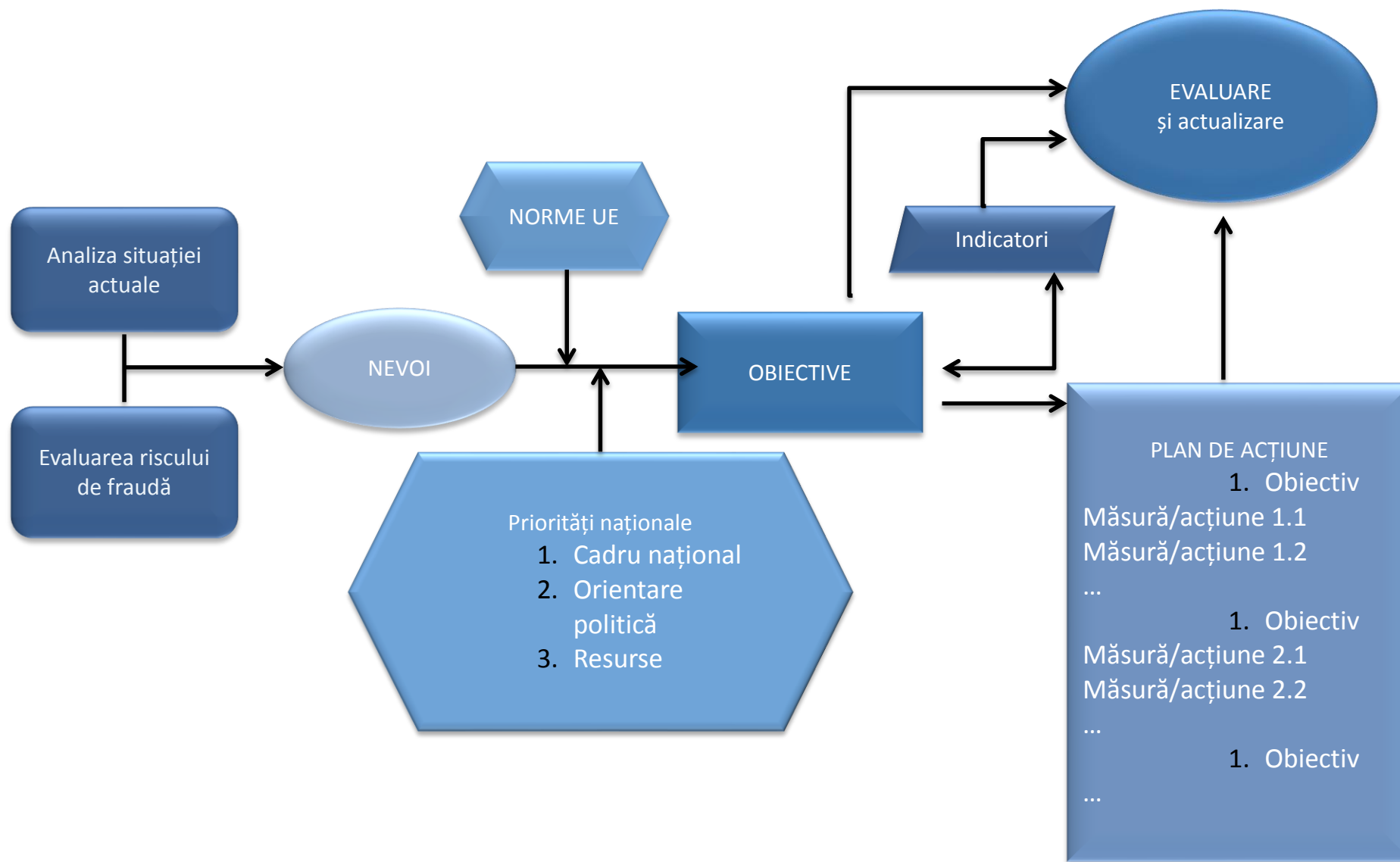
Decizia de actualizare ar putea lua în considerare diferiți factori precum:

- Care este perioada curentă acoperită de strategie/planul de acțiune?
- Ce necesități justifică prelungirea strategiei/planului de acțiune?
- Indicatorii prevăzuți în strategie/planul de acțiune sunt îndepliniți?
- Prelungirea strategiei sau a planului de acțiune curent este preferabilă creării unora noi?
- Există un cadru nou de reglementare la nivel UE/național care necesită schimbări mai profunde?
- Perioada de programare actuală se apropie de final?

Procesul de actualizare a strategiei sau a planului de acțiune ar putea utiliza know-how-ul dobândit în cursul elaborării acestora.

Anexe

Anexa 1 – Diagrama procesului SNLAF



Anexa 2 – Model de structură a SNLAF

1. Introducere / context general

Acest capitol ar trebui să cuprindă cadrul juridic (și anume, trimiteri la cadrul juridic național și al UE); să definească sfera de aplicare a strategiei, în conformitate cu principalele priorități naționale din domeniul luptei împotriva fraudei, a corupției sau a oricăror activități ilegale; să indice serviciul responsabil și instituțiile implicate în procesul de elaborare, de punere în aplicare și de monitorizare a strategiei. În plus, ar trebui menționată legătura cu alte strategii/politici naționale. Mai concret, acest capitol ar trebui să includă:

1.1. Cadrul juridic

- ✓ o trimitere la cadrul juridic european: tratate, regulamente etc.;
- ✓ o trimitere la cadrul juridic național;
- ✓ o trimitere la principalele priorități naționale cu un posibil impact asupra luptei împotriva fraudei/corupției și a oricărei activități ilegale;
- ✓ o trimitere la alte strategii/politici naționale privind lupta împotriva fraudei, a corupției și a tuturor tipurilor de infracțiuni financiare; de exemplu, combaterea corupției, combaterea criminalității organizate, a spălării banilor etc. În mod ideal, aceste strategii ar trebui să fie corelate cu SNLAF;
- ✓ un angajament general în ceea ce privește politica și dorința autorităților de a contribui la combaterea fraudei, în special în ceea ce privește fondurile UE;
- ✓ eventualele legături cu alte politici naționale sau priorități politice.

1.2. Cadrul instituțional

- ✓ se indică entitatea națională/departamentul ministerial responsabil pentru elaborarea strategiei (și a planului de acțiune) și pentru monitorizarea punerii în aplicare a acestora;
- ✓ se menționează ministerele/autoritățile/serviciile implicate în monitorizarea fondurilor UE și în lupta împotriva fraudei/corupției sau a oricăror alte activități ilegale care aduc atingere bugetului UE;
- ✓ tipul organizației de monitorizare a fondurilor UE: centralizată, descentralizată sau de alt tip.

1.3. Scopul strategiei

- ✓ se descriu scopul strategiei și principalele considerente care au condus la crearea sa;
- ✓ se indică perioada acoperită de strategie.

1.4. Metodologie

- ✓ se explică baza pe care se întemeiază strategia (surse de informații cum ar fi evaluarea riscului, grupuri de lucru interinstituționale, chestionare etc., precum și modul în care au fost obținute informațiile).

2. Etapa de pregătire: Analiza situației actuale și evaluarea riscului de fraudă,

Acest capitol are ca scop:

- ✓ precizarea principalelor domenii în care au fost identificate puncte tari și puncte slabe cu ocazia evaluării situației, prezentându-se cauzele acestora din urmă. Nu este necesar să se detalieze fiecare domeniu (legislație, structura organizatorică, management și actori, proceduri, mijloace și resurse, cooperare și colaborare la nivel național între autoritățile competente, cooperare la nivelul UE), ci trebuie acordată atenție doar principalelor domenii în care este nevoie de îmbunătățiri și care vor fi vizate de un obiectiv;
- ✓ rezumarea principalelor constatări ale evaluării riscurilor de fraudă, cu un accent deosebit pe cele care vor necesita o contribuție specifică în cadrul strategiei;
- ✓ Încheierea cu domeniile pentru care strategia ar trebui să vizeze eliminarea lacunelor și îmbunătățirea eficacității luptei antifraudă;
- ✓ menționarea principiilor și a valorilor care însoțesc strategia;
- ✓ furnizarea unei liste de obiective și prezentarea unei scurte descrieri pentru fiecare. Ar trebui, de asemenea, să se facă trimitere și la necesitățile identificate.

3. Etapa de elaborare: obiective și indicatori de performanță

În cursul etapei de elaborare ar trebui să se stabilească obiectivele și indicatorii de performanță aferenți. Obiectivele reprezintă necesitățile statului membru respectiv și, în plus, contribuie la conturarea unei foi de parcurs și a viziunii statelor membre în materie de luptă antifraudă. Obiectivele ar trebui transpuse în măsuri concrete. În plus, indicatorii de performanță ar trebui să fie definiți corespunzător fiecărei măsuri, întrucât aceștia vor fi utilizați pentru a evalua progresele înregistrate. Obiectivele și măsurile trebuie incluse într-un plan de acțiune.

Obiectivele ar trebui să fie stabilite în corelare cu toate etapele ciclului antifraudă: (1) prevenirea fraudei, (2) depistarea fraudei, (3) cercetarea și urmărirea penală și (4) recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni. În mod ideal, obiectivele sunt enumerate în funcție de ciclul antifraudă. Un obiectiv poate fi atribuit mai multor etape.

În momentul stabilirii obiectivelor, este esențial să:

- ✓ explicați de ce un anumit obiectiv este prioritar;
- ✓ descrieți rezultatul urmărit prin îndeplinirea obiectivului;
- ✓ stabiliți indicatorul de performanță care va măsura dacă obiectivul a fost îndeplinit cu succes.

Acest capitol ar trebui, de asemenea, să descrie pe scurt principalele mijloace și resurse care vor juca un rol în punerea în aplicare a strategiei (servicii antifraudă specializate, comitete de coordonare, rețele de interservicii, acorduri privind interservicii, sisteme informatice, proceduri și orientări etc.). În special, acesta ar trebui:

- ✓ să prezinte pe scurt serviciile responsabile de gestionarea, certificarea și auditul fondurilor UE
- ✓ să prezinte pe scurt serviciile responsabile de combaterea fraudei/corupției și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale UE
- ✓ să furnizeze informații cu privire la rolul sistemelor informatice în combaterea fraudei, după caz
- ✓ să furnizeze informații privind politica și resursele în materie de formare.

Obiectivele ar trebui să fie însoțite de următoarele informații: denumirea etapei ciclului antifraudă, deficiențele/situația actuală, măsura și indicatorul de performanță, precum și principalii actori (instituțiile responsabile) și perioada. Aceste informații ar putea fi prezentate sub forma unui tabel în format xls.

O astfel de structură permite cel mai bine observarea legăturii între riscuri/vulnerabilități, obiective și măsurile de atenuare corespunzătoare. Documentul „Etape practice ale elaborării unei strategii naționale antifraudă”¹⁸ poate oferi un exemplu al modului în care obiectivele pot fi structurate și formulate în legătură directă cu rezultatul etapei de evaluare.

4. Planul de acțiune

Planul de acțiune este instrumentul de punere în aplicare a strategiei naționale de luptă antifraudă. Acesta este o parte integrantă a strategiei, propune o serie de acțiuni/măsuri și atribuie responsabilități actorilor relevanți, cu termene/perioade în limitele cărora acest obiectiv ar trebui să fie atins. Termenele se stabilesc în conformitate cu nivelul de prioritate.

Punerea în aplicare a planului de acțiune va fi monitorizată de către [numele autorității competente] și va face obiectul unei evaluări [al cărei interval va fi stabilit de autoritatea competentă: de exemplu, anual sau o dată la doi ani]. Se va redacta un raport, care se transmite [numele autorității competente: de exemplu, guvern, minister...].

Planul de acțiune acoperă toate etapele ciclului antifraudă: (1) prevenirea fraudei, (2) depistarea fraudei, (3) cercetarea și urmărirea penală și (4) recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni.

Coloanele „obiectiv”, „acțiune/măsuri”, „serviciu responsabil”, „termen/perioadă” și „indicator cheie de performanță” sunt obligatorii, în timp ce ultimele două, „riscuri” și „resurse financiare și umane” sunt opționale, dar foarte recomandate. Statele membre ar putea avea în vedere adăugarea altor coloane, în conformitate cu nevoile lor specifice.

¹⁸ Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

5. Evaluarea și actualizarea strategiei

Strategia este un document în continuă schimbare; prin urmare, aceasta necesită o evaluare și o actualizare corespunzătoare. În urma evaluării/evaluărilor intermediare, se va decide dacă este necesară o actualizare a strategiei antifraudă și a planului de acțiune aferent. Actualizarea strategiei va fi efectuată în funcție de schimbările survenite pe parcursul punerii în aplicare, pentru a asigura asumarea răspunderii și capacitatea structurii responsabile pentru punerea în aplicare de a adopta și modifica structura strategică.

Prin urmare, acest capitol ar trebui să cuprindă referințe privind modul de desfășurare a evaluării, menționând serviciul responsabil cu evaluarea strategiei, calendarul de evaluare intermediară și evaluarea finală a strategiei etc. Fiecare evaluare ar trebui să fie inclusă într-un raport care:

- ✓ descrie metodologia de evaluare;
- ✓ analizează nivelul de realizare a obiectivelor;
- ✓ prezintă concluzii privind următoarele etape necesare.

În urma evaluării/evaluărilor intermediare, se va decide dacă este necesară o actualizare a strategiei antifraudă și a planului de acțiune aferent. Actualizarea strategiei va fi efectuată în funcție de schimbările survenite pe parcursul punerii în aplicare, pentru a asigura asumarea răspunderii și capacitatea structurii responsabile pentru punerea în aplicare de a adopta și modifica structura strategică.

Actualizarea și reajustarea strategiei vor include, după caz:

- ✓ reexaminarea obiectivelor;
- ✓ o redirectionare, planificare și gestionare mai eficientă și mai precisă a resurselor;
- ✓ actualizarea măsurilor și/sau a termenelor;
- ✓ revizuirea serviciilor responsabile.

Anexa 3 — Exemplu de structură și conținut al documentului de evaluare a riscului de fraudă

PARTE A DOCUMENTULUI	CONȚINUT
Pagina de gardă	<ul style="list-style-type: none"> - Instituția care a eliberat documentul - Titlul documentului (- Versiunea) - Data și locul
Cuprins	Cuprins
Abrevieri / glosar	Abrevieri și definiții
Introducere	<ul style="list-style-type: none"> - Temeiul juridic și cadrul instituțional - Scopul documentului - Domeniu de aplicare (privind tipul de fond și perioadă) - Beneficiarii documentului, inclusiv nota privind confidențialitatea
Conținut	<ul style="list-style-type: none"> - Descrierea metodologiei și a instrumentelor acesteia - Instrucțiuni privind elaborarea activităților legate de procesul de evaluare a riscurilor, de responsabilitățile, realizările, liniile de raportare și termenele limită ale acestuia
Lista anexelor	<ul style="list-style-type: none"> Instrumente de evaluare a riscurilor Model de registru de riscuri Model de plan de acțiune
Anexă	Trimiteri la surse de informații utile pentru identificarea riscurilor

Anexa 4 — Riscurile de fraudă

Risc	Cauză	Consecințe
Selecție ilegală a proiectului	Ca urmare a unor conflicte de interese nedezvăluite sau a oferirii de mită și/sau de comisioane ilegale, membrii comitetului de evaluare influențează în mod voit procesul de evaluare și selecție cu scopul de a favoriza proiectul unui anumit candidat, prin aplicarea unui tratament privilegiat al dosarului acestuia în procesul de evaluare sau prin exercitarea de presiuni asupra celorlalți membri ai comitetului.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de selecție Pierderea credibilității instituției
Selectarea unui proiect întocmit pe bază unor date false	Pentru a câștiga o procedură de selecție, candidații furnizează declarații false în cerere, inducând în eroare comitetul de evaluare privind conformitatea cu criteriile de eligibilitate.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de selecție Pierderea credibilității instituției
Dubla finanțare a unui proiect/unei operațiuni	Candidații nu declară că au solicitat finanțare pentru același proiect din mai multe fonduri ale UE și/sau state membre.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de selecție Pierderea credibilității instituției
Selecție ilegală a ofertelor	Ca urmare a unor conflicte de interese nedezvăluite sau a oferirii de mită și/sau de comisioane ilegale, membrii comitetului de evaluare influențează în mod voit procesul de evaluare și selecție a ofertelor cu scopul a favoriza proiectul unui anumit ofertant, prin aplicarea unui tratament privilegiat al dosarului acestuia în procesul de evaluare sau prin exercitarea de presiuni asupra celorlalți membri ai comitetului.	Distorsionarea pieței și denaturarea concurenței Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de selecție a ofertelor Pierderea credibilității instituției și a statului membru

Risc	Cauză	Consecințe
Atribuirea contractului către un ofertant care nu ar fi câștigat contractul în cazul aplicării unei proceduri competitive	Ca urmare a unor interese proprii, personalul de selecție a ofertelor evită procedura competitivă obligatorie pentru a favoriza câștigarea sau prelungirea unui contract al unui anumit ofertant prin: <ul style="list-style-type: none"> - neorganizarea unei proceduri de licitație, sau - separarea achizițiilor pentru a evita pragurile valorice, sau - atribuirea contractului unui singur ofertant fără o justificare adecvată - prelungirea ilegală a contractului. 	Distorsionarea pieței și denaturarea concurenței Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de selecție a ofertelor Pierderea credibilității instituției și a statului membru
Atribuirea contractului către un ofertant care nu ar fi câștigat contractul în cazul în care procedura de licitație nu ar fi fost manipulată de personalul de selecție	Ca urmare a unor interese proprii, personalul de selecție favorizează un anumit ofertant în cadrul unei proceduri competitive prin: <ul style="list-style-type: none"> - adaptarea specificațiilor la capacitățile unui anumit ofertant - divulgarea de informații confidențiale pentru a ajuta un ofertant favorizat să prezinte o propunere mai avantajoasă - manipularea ofertelor după primire pentru a asigura selectarea unui ofertant favorizat. 	Distorsionarea pieței și denaturarea concurenței Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de selecție a ofertelor Pierderea credibilității instituției și a statului membru
Atribuirea contractului către ofertantul care a manipulat procedura de atribuire a contractelor și care nu ar câștiga altfel contractul	Pentru a câștiga un contract, ofertantul manipulează procedura competitivă, iar personalul de selecție nu recunoaște acest lucru. Manipularea constă în încheierea de înțelegeri secrete cu alte întreprinderi, crearea de ofertanți fictivi sau neincluderea unor costuri în ofertă.	Distorsionarea pieței și denaturarea concurenței Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de selecție a ofertelor Pierderea credibilității instituției
Plăți nejustificate către contractant	Pentru a obține câștiguri financiare necuvenite, un contractant manipulează cererile de decont sau facturile prin dublarea valorii acestora sau prin depunerea de facturi false, supraevaluate sau duble.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare și plată Pierderea credibilității instituției

Risc	Cauză	Consecințe
Plăți către contractanți care au încălcat condițiile contractuale	Pentru a obține câștiguri financiare necuvenite, contractantul încalcă prevederile contractuale prin nelivrarea produselor convenite sau înlocuirea acestora cu produse de calitate inferioară.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare Riscuri de siguranță (de exemplu, dacă la proiectele de infrastructură se utilizează materiale inferioare) Punerea în pericol a proiectului/operațiunii (dacă activitățile contractate reprezintă o precondiție pentru alte activități) Pierderea credibilității instituției
Plăți către contractanți pe baza unui contract ilegal	Pentru a obține câștiguri financiare necuvenite, beneficiarul și contractantul modifică un contract existent prin introducerea unor condiții mai favorabile pentru cel din urmă, în urma cărora decizia inițială de atribuire își pierde valabilitatea.	Distorsionarea pieței și denaturarea concurenței Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare Pierderea credibilității instituției
Rambursarea unor cheltuieli neconforme	Pentru a obține câștiguri financiare necuvenite, contractantul desfășoară activități cu personal insuficient calificat, dar solicită rambursarea cheltuielilor ca și cum acestea ar fi fost efectuate de personal calificat. Contractantul și beneficiarul falsifică în deplină cunoștință de cauză descrierea sarcinilor efectuate de personal, astfel încât cheltuielile să fie declarate eligibile.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare Pierderea credibilității instituției
Rambursarea unor cheltuieli neconforme	Contractantul și beneficiarul manipulează costurile cu forța de muncă pentru a obține câștiguri financiare nejustificate. Manipularea poate avea loc prin: declararea de costuri cu forța de muncă sau ore suplimentare fictive, calculate incorect, pentru angajați inexistenți sau pentru activități care nu sunt desfășurate în cursul perioadei de punere în aplicare.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare Pierderea credibilității instituției

Risc	Cauză	Consecințe
Rambursarea unor cheltuieli neconforme	Pentru a obține câștiguri financiare necuvenite, beneficiarul distribuie incorect, în mod voit, costurile cu personalul între proiecte finanțate de UE și alte surse de finanțare.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare Pierderea credibilității instituției
Aprobarea plăților neconforme	Ca urmare a lipsei competențelor sau a resurselor necesare la nivelul autorității de management sau organismului intermediar, care pot fi cauzate de o planificare inadecvată a resurselor umane sau de lipsa unor programe de formare adecvate, controalele personalului de conducere pot să nu ofere garanții suficiente privind absența fraudei.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare Pierderea credibilității instituției și a statului membru
Verificarea cheltuielilor neconforme	Ca urmare a lipsei competențelor sau a resurselor necesare la nivelul autorității de certificare, care pot fi cauzate de o planificare inadecvată a resurselor umane sau de lipsa unor programe de formare adecvate, certificările cheltuielilor pot să nu ofere garanții suficiente privind absența fraudei.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de certificare Pierderea credibilității instituției și a statului membru
Aprobarea plăților neconforme	Conflictul de interese în rândul personalului autorității de management sau organismului intermediar influențează în mod nejustificat aprobarea plăților pentru anumiți beneficiari.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de verificare Pierderea credibilității instituției și a statului membru
Certificarea cheltuielilor neconforme	Cheltuielile sunt certificate de o autoritate de certificare care are legături cu beneficiarul.	Prejudiciu financiar Pierderea încrederii în procesul de certificare Pierderea credibilității instituției și a statului membru

Anexa 5 — Riscurile legate de funcționarea AFCOS

Risc	Cauză	Consecințe
Neregulile și (suspiciunile) de fraudă nu sunt gestionate în mod adecvat	Lipsa sau caracterul inadecvat al procedurilor de gestionare a neregulilor pot conduce la erori și omisiuni în ceea ce privește acest proces.	Sistem de raportare nefiabil Statistici imprecise Pierderea credibilității instituțiilor
Neregulile și (suspiciunile) de fraudă nu sunt gestionate în mod adecvat	Cadrul juridic inadecvat poate genera neclarități ale funcțiilor diferitelor instituții de gestionare a neregulilor, precum și slăbirea cooperării și denaturarea fluxurilor de informații.	Sistem de raportare nefiabil Statistici imprecise Pierderea credibilității instituțiilor
Neregulile și (suspiciunile) de fraudă nu sunt gestionate în mod adecvat	Lipsa competențelor necesare din sistemele de gestionare și control, care își pot avea cauza în lipsa sau caracterul inadecvat al programelor de formare, poate conduce la erori și omisiuni frecvente în procesul de gestionare a neregulilor.	Sistem de raportare nefiabil Statistici imprecise Pierderea credibilității instituțiilor
Neregulile și suspiciunile de fraudă nu sunt raportate de către beneficiari și publicul larg	Întrucât mecanismul de semnalare a cazurilor de suspiciuni de comportament fraudulos nu este promovat în mod corespunzător, publicul larg nu este obișnuit să raporteze neregulile/suspiciunile de fraudă sau nu furnizează informațiile necesare.	Sistem de raportare nefiabil Statistici imprecise Prejudiciu financiar Pierderea reputației statului membru
Neregulile și fraudă (inclusiv suspiciunile de fraudă) nu sunt raportate în timp util	Lipsa procedurilor de transfer la nivelurile superioare ale conducerii poate conduce la o raportare neregulată, cu efecte precum întârzieri sau omisiuni în ceea ce privește raportarea neregulilor.	Sistem de raportare nefiabil Statistici imprecise Prejudiciu financiar Pierderea credibilității instituțiilor
Cultura organizațională încurajează activitățile frauduloase	Angajații din organismele de gestiune și control își desfășoară activitatea într-o cultură organizațională caracterizată de standarde etice deficitare (și anume, descurajarea asumării responsabilității; lipsa controlului privind conflictul de interese; „exemplul” conducerii superioare nu este reprezentativ). Acest lucru poate contribui la apariția „justificării” (unul dintre elementele așa-numitului „triunghi al fraudei” sau „patrulater al fraudei”), sporind astfel riscul implicării în activități frauduloase.	Sistem de gestionare și control nefiabil Prejudiciu financiar Pierderea credibilității instituțiilor

Risc	Cauză	Consecințe
Cultura organizațională încurajează activitățile frauduloase	Ca urmare a unei gestionări deficitare a resurselor umane (volum de activitate excesiv cauzat de o planificare a resurselor umane sau de o distribuție a sarcinilor inadecvată, un sistem de recompensare contradictoriu, necomunicarea unor informații utile, inconsecvențe generale în gestionarea resurselor umane), personalul organismelor de gestionare și control este insuficient motivat să își îndeplinească îndatoririle cu toată responsabilitatea necesară. Aceste deficiențe pot provoca fluctuații ridicate de personal și pierderea credibilității AFCOS, dar și creșterea riscului de implicare a angajaților în activități frauduloase (nemulțumirile legate de ierarhia la locul de muncă sau dificultățile financiare pot constitui tot atâtea motive pentru comiterea de fraude — un element al așa-numitului „triunghi al fraudei” sau „patruater al fraudei”).	Sistem de gestionare și control nefiabil Prejudiciu financiar Pierderea credibilității instituțiilor
Suspiciunile de fraudă sunt tratate cu superficialitate de către autoritățile de investigare și judiciare	Cadrul juridic nu prevede o bază adecvată pentru o tratare eficientă și eficace a suspiciunilor de fraudă de către organismele de investigare și judiciare. (investigațiile sunt costisitoare și de durată.)	Prejudiciu financiar Pierderea credibilității organismelor de investigare și judiciare Pierderea reputației statului membru
Suspiciunile de fraudă sunt tratate cu superficialitate de către autoritățile de investigare și judiciare	Lipsa competențelor necesare ale organismelor de investigare sau judiciare (parțial ca urmare a lipsei/indisponibilității unor programe de formare adecvate) îngreunează /reduce eficiența și eficacitatea verificării suspiciunilor de fraudă.	Prejudiciu financiar Pierderea credibilității organismelor de investigare și judiciare Pierderea reputației statului membru
Percepția publicului asupra AFCOS este neclară/ și, într-o anumită măsură, negativă, fiind pierdută oportunitatea de a sensibiliza opinia publică cu privire la importanța protejării fondurilor	Din cauza unei comunicări inadecvate (cu privire la conținutul informațiilor și dinamica acestei comunicări) și/sau deficitare, percepția publicului asupra AFCOS este neclară, iar oportunitatea de a sensibiliza opinia publică este pierdută. În plus, informațiile cu privire la tendințele în materie de nereguli pot deveni susceptibile la interpretări (incorecte). Cauza fundamentală a acestora poate fi o planificare inadecvată a activităților de comunicare, lipsa competențelor de relații publice sau lipsa sprijinului din partea conducerii superioare.	Context social expus la riscul de fraudă Nivel scăzut de credibilitate a instituțiilor

Risc	Cauză	Consecințe
publice		
Informațiile privind neregulile/frauda (sau suspiciunile de fraudă) sunt incorecte	Rapoartele privind neregulile și bazele de date (interne) nu oferă informații corecte și suficiente privind neregulile din cauza instruirii inadecvate sau a demotivării angajaților.	Lipsă de credibilitate a instituțiilor Datele furnizate pentru analizele statistice și gestionarea riscurilor sunt incerte
Recuperarea fondurilor este ineficientă și ineficace	Cadrul juridic inadecvat sau lipsa competențelor necesare ale funcționarilor responsabili pentru recuperarea fondurilor îngreunează și întârzie acest proces. (Un motiv al acestor deficiențe ar putea fi mediul socio-economic dificil - o cauză externă).	Prejudiciu financiar Pierderea credibilității instituțiilor Standarde etice scăzute ale societății

Anexa 6 — Principalele puncte ale formularului de alertă

<i>Descrierea riscului</i>	<i>Cauza riscului</i>	<i>Probabilitatea riscului</i>	<i>Impactul riscului</i>	<i>Participanții la risc</i>	<i>Risc intern/extern</i>	<i>Măsuri</i>
		1. redusă 2. medie 3. înaltă	1. redus 2. mediu 3. înalt			

Anexa 7 — Registrul de riscuri

DESCRIEREA RISCULUI			
<i>Nr. de înregistrare</i>	<i>Descrierea riscului</i>	<i>Participanții la risc</i>	<i>Riscul intern (în cadrul autorității de management)/extern</i>

RISC BRUT			VERIFICĂRI/CONTROALE ACTUALE				RISC NET	
<i>Probabilitatea riscului brut</i>	<i>Impactul riscului brut</i>	<i>Expunerea la risc (probabilitate x impact)</i>	<i>Descrierea verificărilor/controalelor actuale</i>	<i>Există dovezi pentru efectuarea acestor verificări/controale?</i>	<i>Aceste verificări/controale sunt testate periodic?</i>	<i>Nivelul de încredere privind verificările/controalele</i>	<i>Consecințele verificărilor/controalelor combinate asupra probabilității riscului brut, în funcție de nivelul de încredere</i>	<i>Consecințele verificărilor/controalelor combinate asupra impactului riscului brut, în funcție de nivelul de încredere</i>
1. <i>redusă</i> 2. <i>medie</i> 3. <i>înaltă</i>	1. <i>reduc</i> 2. <i>mediu</i> 3. <i>înalt</i>							

RISC NET			PLANUL DE ACȚIUNE					RIScul ȚINTĂ		
Probabilitate a riscului net	Impactul riscului net	Expunerea la risc (probabilitate x impact)	Verificări/controale planificate noi (controale de reducere a riscurilor)	Persoana responsabilă	Termenul punerii în aplicare	Consecința noilor verificări/controale combinate planificate asupra probabilității riscului net	Consecința noilor verificări/controale combinate planificate asupra impactului riscului net	Probabilitatea riscului țintă	Impactul riscului țintă	Expunerea la riscul țintă (probabilitate x impact)
1. redusă	1. redus									
2. medie	2. mediu									
3. înaltă	3. înalt									

Explicație:

Fiecare proces-cheie ar trebui supus unei analize a riscurilor relevante specifice, unei cuantificări a **riscului brut** (nivelul de risc existent înainte de începerea verificărilor autorității de management), unei evaluări a eficienței verificărilor curente în scopul diminuării riscurilor brute și unei evaluări a **riscului net/rezidual** (nivelul de risc constat în urma verificărilor și în funcție de eficiența acestora).

Riscul țintă este riscul considerat acceptabil/admisibil de către autoritatea de management după efectuarea și punerea în aplicare a tuturor verificărilor/controalelor.

Anexa 8 — Principalele puncte ale declarației inițiale de intenție

Prin declarația de intenție inițială, AM se angajează:

- a) să asigure urmărirea penală a fraudei, corupției și conflictului de interese care afectează gestionarea fondurilor UE;
- b) să promoveze standarde juridice, etice și morale înalte pentru a garanta integritatea, obiectivitatea și onestitatea sistemelor de gestionare și control privind fondurile UE;
- c) să acorde o atenție deosebită riscului de fraudă și de corupție care poate aduce atingere intereselor financiare ale UE, prin crearea unei echipe de experți antifraudă în cadrul AM. Echipa antifraudă ar trebui să fie responsabilă pentru identificarea și evaluarea riscului de fraudă, stabilirea unui plan de răspuns antifraudă eficace și conștientizarea și formarea personalului cu privire la fenomenul fraudei;
- d) să pună în aplicare planul de acțiune antifraudă, în special prin asigurarea funcționării unui sistem adecvat de control intern și de prevenire și depistare a fraudei, garantarea diligenței cuvenite și punerea în aplicare a unor măsuri de precauție în caz de suspiciune de fraudă, adoptarea de măsuri corective, inclusiv eventuale sancțiuni administrative, după caz;
- e) să instituie proceduri de raportare internă și externă a cazurilor de fraudă, cu respectarea principiului confidențialității și protecția denunțătorilor;
- f) să coopereze cu autoritatea de certificare, autoritatea de audit, DLAF (AFCOS) și autoritățile judiciare în cazul suspiciunilor de fraudă;
- g) să demonstreze o politică de toleranță zero față de fraudă și corupție, prin politici adecvate și funcționarea unui sistem solid de control.

Anexa 9 — Model de formular pentru stabilirea obiectivelor

Nr.	Obiective	Capitolul din strategie *	Măsuri	Activități	Grup-țintă**	Responsabilități	Perioada de punere în aplicare/termen limită	Indicatori cheie de performanță	Riscuri	Resurse financiare/ resurse umane
1.	Obiectivul 1		Măsura 1							
			Măsura 2							
2.	Obiectivul 2		Măsura 1							

* (1) prevenirea fraudei, (2) depistarea fraudei, (3) cercetarea și urmărirea penală și (4) recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni.

** serviciul AFCOS, organismele de gestionare și control (BC, AM, OI, AC, AA), publicul larg/solicitanți/beneficiari, procurorul general/organele de urmărire penală, Ministerul de Interne/organe de investigare

Anexa 10 - Glosar

Acord de parteneriat: un document pregătit de un stat membru cu implicarea partenerilor, în conformitate cu abordarea bazată pe guvernanta pe mai multe niveluri, care stabilește, pentru statul membru în cauză, strategia, prioritățile și modalitățile de utilizare a fondurilor europene într-un mod eficace și eficient cu scopul de a urmări strategia Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Acordurile de parteneriat sunt aprobate de Comisie în urma unei evaluări a documentului și a unor discuții cu statul membru în cauză.

Acorduri administrative: acorduri de natură tehnică și/sau operațională încheiate de către OLAF, cu scopul de a facilita cooperarea și schimbul de informații între părți, și care nu creează obligații juridice suplimentare.

AFCOS (Serviciul de coordonare a luptei antifraudă): organism de coordonare pentru activitățile antifraudă al cărui rol este să faciliteze cooperarea și schimbul de informații eficace cu OLAF, inclusiv în ceea ce privește informațiile de natură operațională.

Arachne: instrument de evaluare a riscurilor care ajută la identificarea, prevenirea și depistarea operațiunilor, proiectelor, beneficiarilor și contractelor sau contractanților cu grad ridicat de risc. Scopul său este de a oferi autorităților statelor membre implicate în gestionarea fondurilor structurale și de investiții europene un instrument de identificare a proiectelor cu cel mai mare grad de risc.

Audit: revizuirea operațiunilor și activităților unui organism pentru a se asigura că acesta îndeplinește sarcinile care i-au fost atribuite și că funcționează în conformitate cu obiectivele, bugetele, normele și standardele stabilite în cadrul strategiei. Acest tip de revizuire ar trebui să se desfășoare la intervale regulate și va fi utilizat pentru a identifica abaterile care ar putea necesita măsuri corective.

Autoritate de audit: o autoritate sau un organism național, regional ori local care este independent din punct de vedere funcțional de autoritatea de management și de autoritatea de certificare, desemnat de statul membru pentru fiecare program operațional și însărcinat să verifice că sistemul de gestionare și control funcționează astfel cum trebuie.

Autoritate de certificare: autoritatea responsabilă de garantarea acurateții și probității situației cheltuielilor și a cererilor de plată înainte de trimiterea acestora la Comisia Europeană. Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune sunt gestionate în comun de statele membre, de regiuni și de alte organisme intermediare. Unul sau mai multe dintre aceste grupuri desemnează o autoritate de certificare pentru fiecare program operațional cofinanțat din aceste fonduri.

Autoritate de management: un organism desemnat de un stat membru al UE, la nivel național, regional sau la un alt nivel pentru gestionarea programelor care beneficiază de finanțare din fondurile structurale. Acesta este responsabil de informarea potențialilor beneficiari, selectarea proiectelor și monitorizarea punerii în aplicare.

Autorități contractante: autorități naționale, regionale sau locale, organisme de drept public și asociații formate dintr-una sau mai multe astfel de autorități sau dintr-unul sau mai multe astfel de organisme de drept public.

Banca Europeană de Investiții (BEI): instituție financiară a UE, înființată prin Tratatul de la Roma. Rolul său este acela de a contribui la coeziunea economică, socială și teritorială prin promovarea dezvoltării echilibrate a pieței interne a UE.

Baza de date centrală a excluderilor: baza de date a Comisiei Europene conținând informații privind organismele care, din diferite motive, printre care nereguli financiare, sunt excluse din procesul de solicitare a fondurilor UE și fac obiectul condițiilor prevăzute în Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1302/2008 al Comisiei din 17 decembrie 2008 privind baza de date centrală a excluderilor¹⁹.

Beneficiar final: orice persoană fizică sau juridică ce beneficiază de sprijin financiar de la un instrument financiar.

Beneficiar: un organism public sau privat și, exclusiv în scopul Regulamentului privind FEADR și al Regulamentului privind FEPAM, o persoană fizică responsabilă de inițierea sau atât de inițierea cât și de punerea în aplicare a operațiunilor; în contextul schemelor de ajutor de stat, conform definiției de la articolul 2 punctul 13 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, organismul care primește ajutorul și, în contextul instrumentelor financiare, astfel cum se menționează la titlul IV partea a doua din același regulament, organismul care pune în aplicare instrumentul financiar sau fondul de fonduri, după caz.

Buna gestiune financiară: respectarea de către autoritatea competentă în derularea activităților sale a principiului economiei, a principiului eficienței - găsirea celui mai bun raport între resursele utilizate și rezultatele obținute, precum și a principiului eficacității în atingerea obiectivelor specifice stabilite.

Cheltuieli publice: orice contribuție publică la finanțarea operațiunilor, provenind de la bugetul autorităților naționale, regionale sau locale, bugetul Uniunii alocat fondurilor ESI, bugetul unor organisme de drept public sau bugetul unor asociații de autorități publice sau organisme de drept public. Pentru a determina rata de cofinanțare pentru programele care beneficiază de finanțare de la Fondul social european, se pot, de asemenea, include orice resurse financiare constituite în mod colectiv de către angajatori și lucrători.

Comision ilegal: o formă de mită negociată prin care se plătește un comision persoanei care ia mită pentru serviciile prestate. În general, remunerația (bani, bunuri sau servicii) este negociată dinainte. Comisionul ilegal diferă de alte tipuri de mită prin faptul că implică coluziunea dintre cele două părți (față de situația în care una dintre părți ia mită de la cealaltă parte). Scopul unui comision ilegal este, de obicei, să încurajeze cealaltă parte să coopereze la o schemă ilegală²⁰. Forma cea mai frecventă de comision ilegal implică un furnizor care prezintă o factură falsă sau mărită artificial (adesea pentru bunuri sau servicii care nu erau necesare, erau de calitate inferioară sau ambele) și un angajat al societății victimă care oferă sprijin în vederea garantării faptului că plata va fi făcută. Pentru acordarea de sprijin în vederea garantării plății, persoana primește un fel de recompensă (numerar, bunuri sau servicii) sau o favoare (de exemplu, un loc de muncă pentru sine sau o rudă). Comisiunile ilegale apar deseori în legătură cu corupția în contextul achizițiilor publice.

¹⁹ JO L 344, 20.12.2008.

²⁰ Studiu privind corupția în sectorul sănătății, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octombrie 2012.

Conflict de interese: o situație în care un funcționar public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară că influențează îndeplinirea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale oficiale²¹. Prin interes personal se înțelege orice avantaj pentru sine, familia sa, rudele apropiate, prietenii și persoanele sau organizațiile cu care acesta are sau a avut relații de afaceri sau politice. Acesta include, de asemenea, orice obligație aferentă de natură financiară sau civilă. În conformitate cu Regulamentul (CE, Euratom) nr. 966/2012, există conflict de interese în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a rolului său de către o persoană implicată în execuția bugetară sau de către un auditor intern este compromisă din motive legate de familie, viață afectivă, afinități politice sau naționale, interes economic sau orice alt interes comun cu cel al beneficiarului.

Control: astfel cum este definit în Regulamentul financiar, orice măsură luată pentru a furniza o asigurare rezonabilă cu privire la eficacitatea, eficiența și economia operațiunilor, fiabilitatea informațiilor, protecția activelor și a informațiilor, prevenirea, depistarea și corectarea fraudelor și a neregulilor și monitorizarea acestora, precum și buna gestionare a riscurilor legate de legalitatea și regularitatea tranzacțiilor subiacente, luând în considerare caracterul multianual al programelor, precum și natura plăților în cauză. Controalele pot presupune efectuarea unor diferite verificări sau punerea în aplicare a oricăror politici și proceduri în vederea atingerii obiectivelor menționate la prima teză.

Dare de mită: fapta oricărei persoane de a promite, de a oferi sau de a da, direct ori indirect, orice folos necuvenit unei persoane care se află într-o poziție de putere (de exemplu, unui funcționar public; unui membru al unei adunări publice care exercită puteri legislative sau administrative sau unei persoane care conduce o entitate din sectorul public ori privat sau care lucrează pentru o astfel de entitate în orice calitate) sau fapta acesteia din urmă de a solicita sau de a primi orice folos necuvenit pentru el sau pentru altcineva cu scopul de a îndeplini ori de a se abține să îndeplinească un act în exercitarea funcțiilor sale²².

Deficiență semnificativă în funcționarea eficace a sistemului de gestionare și control: astfel cum este definită în partea IV din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, în scopul punerii în aplicare a Fondului european de dezvoltare regională, a Fondului social european, a Fondului de coeziune și a Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime, o deficiență pentru care sunt necesare îmbunătățiri semnificative ale sistemului, care expune fondurile amintite anterior la riscuri ridicate de nereguli și a cărei existență este incompatibilă cu o opinie de audit fără rezerve referitoare la funcționarea sistemului de gestiune și control.

Delapidare/deturnare de fonduri (folosirea ilicită a activelor): însușirea pe nedrept de bunuri sau fonduri încredințate legal unei persoane în calitatea sa oficială de agent sau tutore. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției a identificat „delapidarea, însușirea pe nedrept sau altă atingere adusă proprietății săvârșită de către un funcționar public” ca infracțiune de corupție. Cu toate acestea, deturnarea de fonduri nu este neapărat corupție - poate fi și fraudă (comisă de un singur actor)²³.

²¹ Consiliul European. Recomandarea nr. R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind codurile de conduită pentru funcționarii publici, articolul 13.

²² Convenția de drept penal privind corupția, Strasbourg, 27.1.1999.

²³ Studiu privind corupția în sectorul sănătății, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octombrie 2012.

Destinatar: un beneficiar, un contractant sau orice persoană fizică sau juridică ce primește subvenții sau finanțare în temeiul unui instrument financiar.

Evaluarea impactului: un instrument de analiză a potențialelor beneficii și costuri ale diferitelor politici care ar putea fi adoptate pentru a aborda o problemă dată.

Evaluarea riscurilor: una dintre etapele procesului de gestionare a riscurilor, care implică măsurarea a două cantități asociate cu riscul R - amploarea pierderilor potențiale P și probabilitatea p ca pierderea să se producă.

Fapte săvârșite cu intenție²⁴: o faptă comisă de o persoană care, acționând astfel, a intenționat să încalce sau să prejudicieze un interes protejat prin lege sau avea cunoștință de faptul că fapta sa este de natură să producă o astfel de încălcare sau prejudiciu și a fost dispusă să accepte această consecință, dacă aceasta urma să se producă.

Fondul European de Investiții (FEI): oferă capital de risc pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), în special pentru societățile nou înființate și pentru cele bazate pe tehnologie. De asemenea, furnizează garanții instituțiilor financiare (de exemplu băncilor) pentru a acoperi împrumuturile acordate IMM-urilor. FEI nu este o instituție creditoare: aceasta nu acordă credite sau subvenții și nici nu investește direct în vreo societate. În schimb, acționează prin bănci și alți intermediari financiar, folosind fie propriile fonduri, fie pe cele care îi sunt încredințate de BEI sau de Uniunea Europeană.

Fonduri ESI: fondurile structurale și de investiții europene

Fonduri structurale și de investiții: instrumente de finanțare prin care UE acordă asistență financiară anumitor sectoare, regiuni sau ambelor, în vederea soluționării problemelor structurale de natură economică și socială. Fondurile structurale și de investiții includ Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european de orientare și garantare agricolă și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime.

Fraudă: astfel cum este definită în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, elaborat în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană^{25,26}:

(a) Fraudă în cheltuielile bugetare ale UE: orice acțiune sau omisiune intenționată cu privire la:

- folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete care au ca efect perceperea sau reținerea pe nedrept a unor

²⁴ Prin analogie, a se vedea articolul 15 din Legea nr. 300/2005 (Codul penal din Slovacia).

²⁵ JO C 316, 27.11.1995, p. 49.

²⁶ Parlamentul European, în Rezoluția sa din 10 mai 2012 referitoare la protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, atrage atenția asupra faptului că articolul 325 din TFUE se referă la fraudă și nu la nereguli. Acesta mai remarcă faptul că fraudă este un comportament intenționat, care constituie o infracțiune și că o neregulă reprezintă nerespectarea unei anumite norme. Acesta solicită, de asemenea, diferențierea între fraudă și neregulă și abordarea corupției împreună cu fraudă (a se vedea Rezoluția Parlamentului European din 10 mai 2012 referitoare la protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene - Lupta împotriva fraudei - Raportul anual 2010).

- fonduri care provin din bugetul general al Comunităților Europene²⁷ sau din bugetele gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora;
- nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect;
- deturnarea unor astfel de fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial.

(b) Fraudă în venituri: orice acțiune sau omisiune intenționată cu privire la:

- folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care au ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului general al Comunităților Europene sau ale bugetelor gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora;
- nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect;
- deturnarea unor astfel de fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial.

Garanție: un angajament scris de asumare a responsabilității pentru totalitatea sau o parte din datoria sau obligația unui terț ori privind executarea cu succes de către acesta a obligațiilor sale în cazul în care intervine un eveniment care determină aplicarea unei astfel de garanții, cum ar fi imposibilitatea de rambursare a unui împrumut.

Gestionarea riscurilor este un proces continuu, proactiv și sistematic de identificare, evaluare și gestionare a riscurilor în conformitate cu nivelurile de risc acceptate, desfășurat la nivelul fiecărui organism al sistemului de gestionare și control, în scopul de a furniza o asigurare rezonabilă cu privire la îndeplinirea obiectivelor și prevenirea fraudelor.

Grup/Cluster: o grupare de organisme independente, inclusiv întreprinderi nou-înființate, întreprinderi mici, mijlocii și mari, precum și organisme consultative și/sau de cercetare, cu scopul de a stimula activitatea economică și inovatoare prin promovarea unor interacțiuni intense între organizații, utilizarea în comun a facilităților și schimbul de cunoștințe și expertiză, precum și prin stimularea transferului de cunoștințe, colaborarea în rețea și diseminarea informațiilor în rândul întreprinderilor și organizațiilor din cadrul grupului.

Instrumente financiare: sprijin financiar acordat din bugetul UE, în vederea atingerii unuia sau mai multor obiective de politică specifice ale UE. Aceste instrumente pot lua forma unor investiții de capital sau cvasicapital, împrumuturi, garanții, sau alte instrumente de partajare a riscurilor și pot fi, după caz, combinate cu granturi.

Interesele financiare ale UE: în conformitate cu Regulamentul (UE, Euratom) nr. 8383/2013, includ veniturile, cheltuielile și activele acoperite de bugetul Uniunii Europene și cele acoperite de bugetele instituțiilor, organismelor, oficiilor și agențiilor UE și de bugetele gestionate și monitorizate de acestea.

Investigații administrative: orice inspecție, verificare sau altă măsură luată de OLAF în conformitate cu articolele 3 și 4 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Consiliului, cu scopul de a realiza obiectivele prevăzute la articolul 1 din regulamentul menționat și de a

²⁷ În sensul prezentului document, în concordanță cu Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, prin „Comunitatea Europeană” sau „Comunitățile Europene” se înțelege „Uniunea Europeană”. Prin aceasta nu se aduce atingere legislației anterioare relevante.

stabili, dacă este necesar, natura neregulară a activităților care fac obiectul investigației. Aceste investigații nu afectează competențele autorităților statelor membre de a lansa proceduri penale.

Lupta împotriva fraudei și a corupției: parte a unui efort mai larg de combatere a criminalității financiare și organizate, în special de combatere a tuturor activităților ilegale care ar putea afecta în mod negativ interesele financiare ale UE. Acest concept se întemeiază în principal pe articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care se referă la activitățile care aduc atingere intereselor financiare ale UE și solicită Consiliului și Parlamentului European să adopte măsuri în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Curții de Conturi. Începând cu iunie 1999, organismul responsabil de combaterea fraudei a fost Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF). Pe baza capitolelor 4 și 5 din TFUE, care se referă la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, Eurojust și Europol au, de asemenea, competența de a sprijini statele membre în lupta împotriva fraudei și a corupției.

Manipularea procedurilor de cerere de ofertă: o anumită formă de coluziune între întreprinderi care poate afecta negativ rezultatul oricărei vânzări sau al oricărui proces de achiziționare în care se depun oferte.

Monitorizare: în ceea ce privește protecția intereselor financiare ale UE și utilizarea fondurilor UE, evaluarea și revizuirea de rutină, care implică colectarea și înregistrarea datelor și informațiilor financiare și nefinanciare, în scopul de a obține o imagine de ansamblu asupra nivelului actual de respectare a legislației relevante și a altor regulamente, norme, standarde, acorduri, contracte și proceduri și de a face ca riscurile care amenință interesele financiare ale UE să fie identificate și eliminate într-un stadiu incipient.

Neregulă sistemică: în conformitate cu definiția din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, orice neregulă, care poate avea o natură recurentă, cu o probabilitate ridicată de apariție în tipuri de operațiuni similare, care decurge dintr-o deficiență semnificativă în funcționarea eficace a sistemelor de gestiune și control, inclusiv din neînstituirea unor proceduri adecvate în conformitate cu regulamentul și cu normele specifice fondurilor.

Neregulă: În conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, „neregulă” înseamnă orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar care rezultă dintr-o acțiune sau dintr-o omisiune a unui operator economic, care are sau poate avea ca efect prejudicierea bugetului general al Comunităților sau bugetelor gestionate de acestea fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.

În ceea ce privește politica agricolă comună, articolul 2 alineatul (1) litera (g) din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 face trimitere la definiția conceptului de neregulă prevăzută la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95.

Cu toate acestea, în cazul fondurilor ESI, în conformitate cu articolul 2 alineatul (36) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (Regulament privind dispozițiile comune), „neregulă” înseamnă orice încălcare a legislației Uniunii sau a legislației naționale referitoare la aplicarea legislației UE, care rezultă dintr-o acțiune sau dintr-o omisiune a unui operator

economic implicat în punerea în aplicare a fondului, încălcare care are sau ar putea avea ca efect prejudicierea, printr-o cheltuială nejustificată, a bugetului UE. Aceeași definiție este prevăzută la articolul 2 alineatul (16) din Regulamentul (UE) nr. 223/2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD).

Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF): organismul din cadrul Comisiei Europene responsabil cu combaterea fraudei care aduce atingere bugetului Uniunii Europene.

Operator economic: orice persoană fizică sau juridică sau o altă entitate care participă la punerea în aplicare a asistenței din partea fondului, cu excepția unui stat membru care își exercită prerogativele în calitate de autoritate publică. În sensul prezentului document, termenii „entitate economică” și „operator economic” sunt considerați a fi, în esență, identici.

Operațiune finalizată: o operațiune care a fost încheiată în mod fizic sau pusă în aplicare integral și pentru care toate plățile aferente au fost efectuate de către beneficiari, iar contribuția publică corespunzătoare plătită către beneficiari.

Organism intermediar: orice organism public sau privat care acționează sub responsabilitatea unei autorități de management ori de certificare sau care îndeplinește sarcini în numele unei astfel de autorități în legătură cu beneficiarii care pun în aplicare operațiuni.

Parteneriat public-privat: o formă de cooperare între organismele publice și sectorul privat menită să permită obținerea unor rezultate mai bune în urma investițiilor în proiecte de infrastructură sau în alte sectoare ale serviciilor publice. Parteneriatele pot furniza servicii publice într-un mod mai eficient întrucât au avantajul de a putea să beneficieze de partajarea riscului și de punerea în comun a cunoștințelor specializate din sectorul privat și de a avea acces la surse de capital suplimentare.

Persoană vizată: în conformitate cu definiția din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013, orice persoană sau operator economic suspectat de a fi comis un act de fraudă, de corupție sau orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și care, prin urmare, este supusă unei investigații a OLAF.

Plan de acțiune pentru strategia națională: o foaie de parcurs în care se stabilesc etapele de punere în aplicare a strategiei naționale de luptă antifraudă și de monitorizare a progreselor înregistrate în vederea atingerii obiectivelor acesteia.

Protejarea intereselor financiare ale UE: asigurarea eficienței și a transparenței în crearea de venituri (taxe agricole, cotizații pentru zahăr, taxe vamale, venitul din TVA și veniturile din PIB) pentru bugetul UE; eficiența, eficacitatea, utilizarea cu măsură și transparența în cheltuirea acestui buget, precum și a bugetelor gestionate de UE și în utilizarea bunurilor imobile deținute de UE și de instituțiile și organele sale.

Risc înseamnă o posibilă amenințare, unul sau mai multe evenimente, activități sau oportunități ratate care pot conduce la apariția de nereguli precum cheltuieli nejustificate, nevoia de corecții financiare sau prejudicii aduse reputației organismului de gestionare și control. Riscul poate afecta performanța organismului de gestionare și control sau chiar performanța întregului sistem de gestionare și control.

Serviciu responsabil cu SNLAF: organismul desemnat pentru elaborarea strategiei naționale de luptă antifraudă

Sistem de monitorizare tehnologică a informațiilor: un sistem în care sunt înregistrate datele cu privire la toate programele operaționale, proiectele, controalele, verificările și auditurile, în scopul de a asigura o monitorizare eficientă și transparentă a tuturor proceselor legate de punerea în aplicare a fondurilor structurale, a Fondului de coeziune și a Fondului european pentru pescuit. Acesta conține linkuri către sistemul informațional contabil privind fondurile.

Sistemul de gestionare a neregulilor (SGN) este un sistem informatic pentru raportarea electronică a neregulilor. Acesta reprezintă o importantă sursă de informații privind măsura în care statele membre au utilizat fondurile. Sistemul acoperă partea de cheltuieli a bugetului gestionat în comun de către Comisie și statele membre.

SNLAF: Strategia națională de luptă antifraudă

Strategie de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității: un set coerent de operațiuni cu scopul de a răspunde obiectivelor și nevoilor locale. Aceasta contribuie, de asemenea, la realizarea strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și este concepută și realizată de un grup de acțiune locală.

Strategie macroregională: un cadru integrat aprobat de Consiliul European, al cărui scop este de a aborda provocări comune cu care se confruntă o zonă geografică definită. Acesta se referă atât la statele membre, cât și la țări terțe situate în aceeași zonă geografică. Prin consolidarea cooperării între UE și țările din afara UE, strategia poate contribui la o mai mare coeziune economică, socială și teritorială.

Suspiciuni de fraudă: în conformitate cu articolul 2 din Regulamentele delegate (UE) nr. 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 și 2015/1973²⁸, orice neregulă care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a stabili existența unei fapte săvârșite cu intenție, în special fraudă, astfel cum este definită la articolul (1) alineatul (1) litera (a) din Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, elaborată pe baza articolului K.3 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene²⁹. Începând din 2006, statelor membre li s-a solicitat să precizeze dacă neregula dă naștere unei suspiciuni de fraudă.

Temei juridic: în general, un act normativ bazat pe un articol din tratat care conferă UE competența de a acționa într-un anumit domeniu de politică și stabilește condițiile aferente acestei competențe, inclusiv în ceea ce privește bugetul. Anumite articole din tratat autorizează Comisia să întreprindă anumite acțiuni, care implică cheltuieli, fără să existe un nou act juridic.

Verificare: astfel cum este definită în Regulamentul financiar, verificarea unui aspect specific al unei operațiuni de venituri sau cheltuieli.

²⁸ JO L 293, 10.11.2016.

²⁹ Convenția a intrat în vigoare la 17 octombrie 2002, împreună cu primul său protocol și Protocolul privind interpretarea convenției de către Curtea de Justiție. Al doilea protocol a intrat în vigoare la 19 mai 2009.

Zona vizată de program: o zonă geografică ce face obiectul unui program specific, sau, în cazul unui program care vizează mai multe categorii de regiuni, zona geografică corespunzătoare fiecărei categorii de regiuni separate.