



COMISIA EUROPEANĂ
OFICIUL EUROPEAN DE LUPTĂ ANTIFRAUDĂ (OLAF)

Direcția D Politici
Unitatea D.2 Prevenirea fraudelor

Orientări destinate elaborării strategiilor naționale de luptă antifraudă în domeniul fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI)

Elaborate 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:

*Acesta este un document de lucru 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. **Nu are forță juridică obligatorie pentru statele membre**, ci cuprinde mai degrabă orientări și recomandări generale care reflectă cele mai bune practici.*

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

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

NOTA

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

Rezumat

Prezentele orientări au fost elaborate printr-o procedură de lucru comună, la care au participat experți din statele membre, din Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și din serviciile de autorizare ale Comisiei responsabile de fondurile structurale și de investiții europene (ESIF). Obiectivul acestei proceduri de lucru este de a spori cooperarea și colaborarea dintre autoritățile naționale și serviciile Comisiei în cadrul Grupului COCOLAF¹ de prevenire a fraudelor, prin redactarea unui ghid practic pe care statele membre și Comisia să îl poată utiliza ca document de referință, instrument administrativ, de orientare și de sprijin pentru a-și consolida măsurile/strategiile antifraudă.

Cadrul juridic pentru perioada 2014-2020 prevede că statele membre trebuie să adopte măsuri antifraudă legate de gestionarea fondurilor UE. Statelor membre li se recomandă să includă aceste măsuri antifraudă într-o strategie națională de luptă antifraudă în domeniul fondurilor ESI, astfel încât să se asigure practici omogene și eficiente, în special în cazul în care structura organizatorică a acestora este descentralizată.

Statele membre pot, desigur, să aleagă să elaboreze o strategie națională generală de luptă antifraudă referitoare la veniturile și cheltuielile din bugetul UE și din bugetele naționale. Pentru moment, în cadrul Grupului COCOLAF de prevenire a fraudelor s-a optat - în cadrul unui proiect pilot - pentru abordarea în primul rând a cheltuielilor din domeniul fondurilor ESI. Acesta este motivul pentru care prezentul ghid se limitează la acest domeniu.

Concluziile unui atelier la care au participat experți din opt state membre au evidențiat necesitatea unor orientări care să prezinte principalele etape de urmat atunci când se elaborează o strategie națională de luptă antifraudă în domeniul fondurilor ESI. Prezentul document este rezultatul activității colective a acestor experți.

Acesta oferă recomandări entităților naționale însărcinate cu elaborarea unei astfel de strategii în domeniul fondurilor ESI. Documentul nu este obligatoriu pentru statele membre, ci își propune să ofere autorităților naționale și factorilor de decizie sprijinul de care aceștia ar putea avea nevoie în acest sens. Principalele etape de urmat identificate în timpul atelierului sunt următoarele:

1. Cadrul juridic

Cadrul juridic atât la nivel național, cât și la nivelul UE este bine dezvoltat și este în permanență îmbunătățit.

2. Etapa pregătitoare

Aceasta este o etapă crucială a procesului și cuprinde două faze principale: un diagnostic al situației și o evaluare a riscului de fraudă, care au ca rezultat identificarea nevoilor și a domeniilor în care sunt necesare îmbunătățiri.

¹ Comitetul consultativ pentru coordonare în domeniul combaterii fraudei.

3. Etapa de elaborare: stabilirea obiectivelor și a indicatorilor

Obiectivele vor arăta foaia de parcurs și viziunea statelor membre în lupta lor împotriva fraudei. Indicatorii aferenți vor contribui la evaluarea progreselor înregistrate.

4. Elaborarea planului de acțiune

Planul de acțiune definește acțiunile care urmează să fie întreprinse în ceea ce privește fiecare obiectiv, serviciul responsabil, termenul-limită și indicatorii aferenți. Acesta va fi instrumentul de monitorizare a punerii în aplicare a strategiei. Realizarea acestuia va fi un factor-cheie pentru a evalua eficacitatea strategiei.

5. Evaluarea și actualizarea strategiei

Strategia este un document evolutiv, care ar trebui să fie aplicat fără a se stabili o limită de timp. Acest lucru necesită evaluarea și actualizarea corespunzătoare a documentului.

Prezentele orientări includ, în anexă, un model de strategie națională de luptă antifraudă în domeniul fondurilor ESI. Acest model este mai degrabă descriptiv decât prescriptiv, astfel încât lasă statelor membre o marjă cât mai largă pentru a extinde documentul în conformitate cu cadrul juridic, organizarea administrativă și mediul general de la nivel intern.

În anexă există și un grafic care oferă o imagine de ansamblu a întregului proces.

Cuprins

Introducere	7
1. Cadru juridic	10
2. Etapa pregătitoare.....	12
2.1 Metodologie.....	12
2.2 Analiza situației actuale a măsurilor antifraudă.....	14
2.2.1 În ce mod?.....	15
2.2.2 Obiectul și motivele analizei	15
2.3 Evaluarea riscului de fraudă	19
2.3.1 Elementele generale pentru efectuarea unei evaluări a riscului de fraudă	19
2.3.2 Metodologia de evaluare a riscurilor de fraudă.....	20
2.3.3 Cerințe minime pentru o bună metodologie.....	20
2.3.4 Instrumente de evaluare a riscului de fraudă	22
3-Etapa de elaborare: stabilirea obiectivelor strategiei naționale de luptă antifraudă și a indicatorilor de măsurare a rezultatelor punerii sale în aplicare....	24
3.1 Stabilirea obiectivelor.....	24
3.1.1 Caracteristicile obiectivelor	24
3.1.2 Perioada vizată de strategie	25
3.2 Stabilirea indicatorilor	25
4. Elaborarea planului de acțiune.....	27
5. Evaluarea și actualizarea strategiei.....	29
Anexe.....	31
Anexa 1: Model de strategie națională de luptă antifraudă și conținutul unei astfel de strategii.....	33
Anexa 2: Glosar.....	39
Anexa 3 — Elaborarea unei strategii naționale de luptă antifraudă în domeniul fondurilor ESI - grafic	47

Introducere

În 2012, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a inițiat o procedură de colaborare cu statele membre în scopul de a dezvolta schimbul de experiență și de bune practici între statele membre precum și cu Comisia. Această procedură este organizată în cadrul Grupului COCOLAF de prevenire a fraudelor și se realizează de către un grup de lucru format din experți din statele membre și din reprezentanți ai OLAF, ai Direcției Generale Politica Regională, ai Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune și ai Direcției Generale Afaceri Maritime și Pescuit, care lucrează pentru o perioadă de un an pe o anumită temă selectată de către statele membre. Subiectul ales pentru 2014 a fost „Strategiile naționale de luptă antifraudă în domeniul fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI)”.

Prezentul ghid a fost elaborat pe baza acestei proceduri. Obiectivul este de a face schimb de bune practici și de a oferi documente practice, pe care statele membre să le poată folosi la elaborarea strategiilor naționale de luptă antifraudă în domeniul fondurilor ESI. Statele membre nu sunt obligate să elaboreze o astfel de strategie, acest lucru rămânând la latitudinea lor.

Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada de programare 2014-2020² prevede obligația statelor membre să instituie măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudelor, ținând seama de riscurile identificate, să ia măsurile necesare pentru a preveni, detecta și sancționa în mod eficace fraudă și neregulile și să ramburseze sumele plătite în mod necuvenit de la bugetul UE. Pare oportun să se meargă dincolo de cerințele de reglementare imediate și să se includă aceste măsuri antifraudă într-o strategie națională de luptă antifraudă, pentru a se asigura o mai bună monitorizare a luptei împotriva fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale UE și ale statelor membre.

În 2011, Comisia Europeană a elaborat o strategie globală antifraudă menită să protejeze interesele financiare ale UE în cadrul propriilor sale servicii și în cadrul agențiilor executive și descentralizate. Comisia Europeană încurajează statele membre să adopte strategii antifraudă la nivel național.

Experți din statele membre s-au oferit voluntari să facă schimb de cunoștințe și de experiență, în scopul de a elabora, cu sprijinul OLAF, prezentul ghid practic, pentru a oferi orientări statelor membre în elaborarea propriilor strategii antifraudă în domeniul fondurilor ESI.

Statele membre pot, desigur, să aleagă să elaboreze o strategie națională generală de luptă antifraudă referitoare la veniturile și cheltuielile naționale din bugetul UE și din bugetele naționale. Până atunci, în cadrul Grupului COCOLAF de prevenire a fraudelor, s-a optat - în cadrul unui proiect pilot - pentru abordarea în primul rând a cheltuielilor din domeniul fondurilor ESI. Acesta este motivul pentru care prezentul ghid se limitează la acest domeniu.

² Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 [articolul 125 alineatul (4) litera (c) și articolul 122 alineatul (2)].

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 vulnerabile la fraudă în cadrul sistemelor;
- evaluarea principalelor riscuri în materie de fraudă;
- planificarea și punerea în aplicare a acțiunilor de răspuns;
- evaluarea progreselor realizate;
- adaptarea răspunsului la noile tendințe în domeniul fraudei și la resursele disponibile și
- asigurarea implicării tuturor părților interesate relevante, în special prin acțiuni consolidate și coordonate de colaborare.

De asemenea, aceasta va asigura armonizarea răspunsului la riscurile de fraudă în întreaga țară, în special în cazul unei structuri de gestionare descentralizate.

Strategia trebuie să aibă în vedere fiecare etapă a ciclului antifraudă.

Prevenirea ar trebui să fie considerată o prioritate de către autoritățile de management, de certificare și de audit, pentru a atenua riscurile de fraudă, și să devină mai eficace printr-o cooperare mai strânsă între toate părțile interesate și o coordonare consolidată a acțiunilor.

Depistarea este o etapă esențială căreia ar trebui să i se acorde atenția cuvenită în mod proactiv de către toate părțile interesate, autoritățile de management și de control, inclusiv autoritățile de audit, precum și serviciile de asigurare a respectării legii.

Fazele de cercetare și urmărire penală sunt strâns legate între ele. Pentru ca acestea să se desfășoare în mod eficient este nevoie de personal calificat corespunzător, de cooperarea deplină a autorităților de gestiune și control și de o colaborare adecvată între autorități. Cooperarea cu alți actori relevanți de la nivel național și de la nivelul UE este, de asemenea, extrem de importantă.

Recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni trebuie să fie eficace și monitorizate riguros de către autoritățile relevante administrative și de asigurare a respectării legii.

Prezentul ghid practic are ca obiectiv oferirea:

- unei metode pas cu pas de elaborare a unei strategii naționale de luptă antifraudă în domeniul fondurilor ESI;
- unor elemente de bază în materie de conținut în vederea elaborării strategiei naționale de luptă antifraudă și
- unor elemente concrete, pe baza experienței acumulate de statele membre.

OLAF ar dori să mulțumească următorilor experți pentru contribuția lor:

Verena Czaby

Austria

Ministerul Federal al Muncii, Afacerilor

		Sociale și Protecției Consumatorilor
Mirjana Jurić Željka Knezić Joško-Mislav Mederal	Croația	Ministerul Finanțelor, Serviciul pentru lupta împotriva neregulilor și fraudei
Panagiota Tsirka	Grecia	Subvenții și indemnizații UE și naționale, Departamentul de cazuri speciale, sediul SDOE
Dávid Szeverényi	Ungaria	Administrația Națională a Impozitelor și Vămilelor - Serviciul de coordonare antifraudă - AFCOS
Aiva Avota	Letonia	Departamentul de audit pentru fondurile UE, Ministerul Finanțelor/AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Cabinetul prim-ministrului, Departamentul de audit și investigații interne
Simona Stanca	România	Departamentul pentru lupta antifraudă — AFCOS România
Štefan Urbánek	Republica Slovacă	Cabinetul Guvernului Republicii Slovace, Secția de control și luptă împotriva corupției, Punctul central de contact pentru OLAF

1. Cadru juridic

Articolele 310 și 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevăd obligația Uniunii Europene și a statelor membre de a combate fraudele și orice alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Statele membre iau aceleași măsuri de combatere a fraudei care afectează interesele financiare ale UE ca cele pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor lor interese financiare. Fără a aduce atingere altor dispoziții ale tratatului, statele membre trebuie să își coordoneze toate măsurile luate care au scopul de a proteja interesele financiare ale UE împotriva fraudei. În acest scop, ele organizează, cu ajutorul Comisiei, o cooperare strânsă și constantă între serviciile competente ale administrațiilor lor.

Articolul 317 din TFUE prevede că principiul bunei gestiuni financiare trebuie să fie aplicat în ceea ce privește utilizarea bugetului UE de către statele membre, în cooperare cu Comisia.

Articolele 30 - 33 din Regulamentul financiar³ aplicabil bugetului general al UE clarifică principiul bunei gestiuni financiare. Acesta presupune respectarea principiilor economiei, eficienței și eficacității și punerea în aplicare a unui control intern eficace și eficient.

Articolul 59 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul financiar conferă statelor membre responsabilitatea principală, în cadrul gestionării partajate, de a preveni, depista și corecta neregulile și fraudele. În acest sens, statele membre trebuie să își constituie sisteme solide de gestionare și control, pentru a se asigura o bună gestiune financiară, transparență și nediscriminare. Acestea trebuie, de asemenea, să impună beneficiarilor sancțiuni eficace, disuasive și proporționale în cazurile prevăzute de legislația UE sau de cea națională.

Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/1995 al Consiliului din 18 decembrie 1995 prevede o definiție a conceptului de neregulă și formulează dispoziții comune pentru măsurile și sancțiunile administrative care ar trebui să se aplice.

Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2185/1996 al Consiliului din 11 noiembrie 1996 se referă la controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în statele membre. Acesta include dispoziții privind cooperarea și coordonarea dintre Comisie și statele membre.

Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 26 iulie 1995 (Convenția PIF) prevede o definiție a fraudei⁴. Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 stabilește dispoziții comune aplicabile fondurilor structurale și de investiții europene pentru perioada de programare 2014-2020. Articolul 125 alineatul (4) litera (c) clarifică obligația autorităților de management de a institui măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudei, luând în considerare riscurile identificate.

³ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii.

⁴ Convenția PIF face în prezent obiectul unei revizui pentru a reflecta modificările aduse cadrului juridic. Comisia a prezentat o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal [COM(2012) 363 final din 11.7.2012].

Legislația națională reglementează aplicarea sancțiunilor administrative și stabilește, de asemenea, eventualele proceduri penale și pedepsele care pot fi impuse. În unele țări, normele interne creează servicii specializate sau le conferă competența de a cerceta și/sau urmări penal unele cazuri potențiale de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale UE [de exemplu, Departamentul pentru lupta antifraudă (DLAF) din România].

2. Etapa pregătitoare

Etapa pregătitoare a elaborării unei strategii naționale de luptă antifraudă este de o importanță crucială și nu ar trebui să fie neglijată. Pentru această parte importantă a procesului ar trebui alocate timp și resurse suficiente. Obiectivul etapei de pregătire este de a avea o imagine de ansamblu completă a modului în care fraudă este tratată de către toate părțile interesate implicate în fondurile ESI. Astfel va exista o bază pentru deciziile care trebuie luate în momentul stabilirii obiectivelor, specificării indicatorilor și redactării planului de acțiune conex.

2.1 Metodologie

Etapa pregătitoare cuprinde următoarele două faze:

- analiza situației actuale - trecerea în revistă a atuurilor și a domeniilor în care sunt necesare îmbunătățiri în sistemele naționale și în ceea ce privește măsurile de combatere a fraudei aflate în vigoare și
- evaluarea riscului de fraudă.

Această etapă se va derula prin: (1) monitorizarea structurii organizaționale, a părților implicate, a măsurilor și procedurilor deja în vigoare; și (2) efectuarea unei evaluări a riscului de fraudă.

Cine ar trebui să elaboreze strategia națională de luptă antifraudă?

Serviciul național desemnat ar trebui să elaboreze strategia națională de luptă antifraudă legată de fondurile ESI.

Acest serviciu ar trebui să aibă:

- o viziune de ansamblu la nivelul UE și la nivel național atât a întregului sistem de fonduri ESI, cât și a măsurilor de luptă antifraudă în vigoare și
- competența de a mobiliza cunoștințele de specialitate relevante din diferite ministere, autorități și servicii implicate în executarea de fonduri ale UE și din ministerele, autoritățile și serviciile responsabile de anchetele financiare și urmărirea penală.

Acest lucru este esențial în special pentru statele membre în care sistemul administrativ este descentralizat.

Serviciul de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS) ar putea juca un rol esențial în elaborarea și monitorizarea punerii în aplicare a unei strategii naționale de luptă antifraudă.

Serviciul responsabil pentru strategia națională antifraudă ar trebui să creeze o echipă de experți care să poată oferi cunoștințele de specialitate corespunzătoare. Cunoștințele și experiența acestei echipe ar trebui să acopere diferitele etape ale ciclului antifraudă.

Etapa de pregătire se va baza pe un dialog continuu cu partenerii și părțile interesate, în special, prin crearea unor grupuri de lucru ad-hoc în conformitate cu necesitățile identificate.

Ce autorități trebuie să fie implicate?

Toate autoritățile responsabile de gestionare și implementare, certificare, audit, anchetare, urmărire penală și aplicare de sancțiuni ar trebui să fie implicate.

Cunoștințele de specialitate ale acestor părți interesate ar trebui să acopere managementul, controlul și sistemul judiciar. Pe cât posibil, acestea ar trebui să reprezinte:

- autoritățile de management
- organismele intermediare
- autoritățile de certificare
- autoritățile de audit
- AFCOS (Serviciul de coordonare a luptei antifraudă)
- autoritățile de control ale Guvernului sau ale Parlamentului
- autoritățile de control din administrațiile publice
- organele de anchetă
- parchete
- instanțe.

Pe lângă entitățile enumerate mai sus, este recomandabil să se implice organizațiile care au responsabilități de monitorizare, de supraveghere și de gestionare, în mod direct sau indirect legate de proiectele finanțate prin fonduri ale UE, cum ar fi:

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

Echipa responsabilă de procedură ar trebui să stabilească un program de lucru în vederea elaborării strategiei într-un anumit interval de timp și ar trebui să vizeze asigurarea unui sprijin politic deplin.

Ce sprijin politic este necesar?

Având în vedere gama largă și numărul de organisme implicate, serviciul (serviciile) responsabil(e) pentru elaborarea strategiei naționale de luptă antifraudă poate (pot) avea nevoie de sprijinul politic deplin al guvernului.

2.2 Analiza situației actuale a măsurilor antifraudă

Evaluarea situației necesită o examinare a următoarelor domenii:

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

Trebuie identificate punctele forte și punctele slabe ale acestor domenii și luată în considerare contribuția lor la fiecare dintre cele patru etape ale ciclului antifraudă (prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală și recuperarea fondurilor), precum și impactul lor asupra acestor etape.

Pe parcursul acestei etape este important să se identifice motivele aflate la baza punctelor forte și a domeniilor care necesită îmbunătățiri constatate și să se efectueze o analiză a acestor motive. Acest lucru va contribui la găsirea de soluții. Aceste motive trebuie să fie căutate în:

- mediul juridic
- cadrul instituțional
- contextul economic și social
- mediul politic.

Exemplu: citat din Strategia națională de luptă antifraudă a Maltei

„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 regulilor neoficiale (sisteme de valoare, etică și morală). Principalele cauze subiacente sunt:

- *disfuncționalități ale pieței;*
- *funcții de reglementare neadecvate ale administrației publice;*
- *legislație inadecvată;*
- *norme de punere în aplicare ineficiente și ineficace;*
- *lipsa asigurării respectării normelor și a supravegherii externe;*
- *lipsa controlului și a monitorizării, în special a controlului intern;*

- *nivelul scăzut de cultură, etică, morală și standarde scăzute în sistemul de valori al societății.”*

2.2.1 În ce mod?

Diferite metode ar putea fi utilizate pentru a evalua situația actuală:

- ✓ colectarea și analizarea de documente, rapoarte și date (de exemplu legislație, documente de lucru ale serviciilor publice, proceduri, metodologii și orientări) și
- ✓ efectuarea de sondaje și chestionare online, contactând direct părțile interesate, desfășurarea de interviuri (față în față, prin telefon, Skype sau alte sisteme echivalente) și purtarea de discuții cu experți (de exemplu, în cadrul unor grupuri de lucru).

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

2.2.2 Obiectul și motivele analizei

Scopul acestei etape este de a identifica lacunele existente - acestea devin evidente atunci când se identifică punctele tari și domeniile care necesită îmbunătățiri. Prin urmare, este important să se evalueze situația având ca reper ceea ce este considerat ca bună practică în fiecare etapă a ciclului antifraudă.

A) Prevenirea

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 înlătore efectele săvârșirii acestora. Statele membre ar trebui, prin urmare, să se angajeze pe deplin în elaborarea și punerea în aplicare a strategiei de prevenire a fraudei.

Un sistem solid de gestiune și control, pus efectiv în aplicare, este esențial în lupta împotriva fraudei. Acesta poate reduce semnificativ riscul de fraudă, chiar dacă nu poate elimina în totalitate această practică.

Monitorizarea măsurilor și tehnicilor preventive ar trebuie să includă:

- ✓ evaluarea eficacității măsurilor și tehnicilor preventive deja existente;
- ✓ propuneri privind corectarea, adaptarea sau abrogarea măsurilor existente sau privind instituirea unor noi;
- ✓ o mai bună cunoaștere a gradului de sensibilizare a publicului în ceea ce privește fraudă în domeniul fondurilor ESI și

- ✓ o mai bună cunoaștere a nivelului de cultură etică a angajaților din statele membre privind fraudarea fondurilor ESI.

Eficacitatea măsurilor preventive depinde de existența unor sisteme robuste pentru punerea lor în aplicare, inclusiv:

- ✓ a unei legislații care să asigure protecția necesară împotriva fraudei⁵;
- ✓ o politică de transparență susținută de o comunicare de amploare care va îmbunătăți gradul de sensibilizare al publicului;
- ✓ un sistem solid de control intern;
- ✓ standarde etice ridicate 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 respecta standarde etice ridicate; s-a adoptat un document constant și lipsit de ambiguitate, cum ar fi un cod de conduită care abordează problema conflictului de interese);
- ✓ o 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 și
- ✓ o cooperare strânsă între organisme, atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

Exemplu: cooperare între autoritățile din Croația

În conformitate cu Legea privind procedura administrativă⁶, toate instituțiile fac schimb de informații și se sprijină reciproc în îndeplinirea sarcinilor lor; în plus, două sau mai multe instituții pot încheia un acord de cooperare administrativă. În cadrul unui astfel de acord se stabilesc detalii privind modul și momentul în care pot fi schimbate informații, specificându-se, de exemplu, termenele pentru furnizarea de informații, tipul de informații care pot fi schimbate, posibile sancțiuni în cazul în care una dintre instituții refuză să furnizeze informații și mijloacele prin care informațiile urmează să fie furnizate, de exemplu, pe suport de hârtie sau electronic.

⁵ A se vedea COM(2000)358 final din 28 iunie 2000 privind lupta împotriva fraudei, 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.*

⁶ Dispoziția referitoare la schimbul de informații dintre instituții figurează în articolul 26 din Legea privind procedura administrativă (OG 47/09).

B) Depistarea

Statele membre ar trebui să depună toate eforturile pentru a depista neregulile (inclusiv suspiciuni de fraudă) și ar trebui să ia măsurile adecvate pentru a remedia situația și a impune sancțiuni. Având în vedere cele de mai sus, este esențial ca autoritățile naționale să utilizeze pe deplin instrumentele și resursele umane aflate la dispoziția lor pentru a depista neregulile.

Examinarea măsurilor și tehnicilor de depistare utilizate ar trebui să implice:

- ✓ 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 de cazuri de suspiciune de fraudă;
- ✓ clarificarea informațiilor privind sistemul de raportare a neregularităților și a fraudei la nivel național și la nivelul UE și verificarea nivelului de informare a personalului în legătură cu aceste proceduri și
- ✓ specificarea entității care este responsabilă de controlul calității rapoartelor (AFCOS sau o altă entitate națională).

Eficacitatea măsurilor de depistare depinde de existența unor sisteme administrative puternice, cum ar fi:

- ✓ proceduri clare și solide pentru tratarea cazurilor în care se suspectează săvârșirea de fapte de fraudă și pentru asigurarea transmiterii rapide a informațiilor corespunzătoare autorităților competente;
- ✓ o politică clară privind semnalarea neregulilor, care să asigure protecția celor care o folosesc;
- ✓ folosirea de către personal a instrumentelor pentru depistarea fraudelor;
- ✓ cursuri de formare și
- ✓ un mecanism de raportare solid și eficace.

Raportarea și analizarea neregulilor: un instrument util

În conformitate cu obligațiile UE în materie de raportare⁷, statele membre trebuie să raporteze în mod periodic Comisiei (OLAF) neregulile și cazurile de presupuse fraude prin intermediul Sistemului de gestionare a neregulilor (SGN).

Acest aspect este extrem de important atât pentru Comisie (OLAF), cât și pentru statele membre, întrucât le permite acestora să beneficieze de o mai bună cunoaștere a tipurilor

⁷ De exemplu, Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul European de Dezvoltare Regională.

de nereguli și fraude, a modelelor de fraude, a amplitudinii fenomenului, a metodelor folosite pentru depistare etc.

Acest sistem de raportare este util în identificarea celor mai vulnerabile sectoare, astfel încât să poată fi luate măsuri corespunzătoare de atenuare a riscurilor. De asemenea, poate spori vigilența personalului cu privire la fraude.

C) Cercetarea și urmărirea penală

Examinarea măsurilor și tehnicilor referitoare la cercetarea și urmărirea penală ar trebui să se concentreze asupra fraudei, a corupției și a oricărei alte activități ilegale desfășurate împotriva intereselor financiare ale UE în domeniul fondurilor ESI. Aceasta va presupune:

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

Eficacitatea măsurilor referitoare la cercetarea și urmărirea penală depinde de existența unor structuri și sisteme administrative solide, în special:

- ✓ norme clare și eficiente de schimb de informații între autoritățile administrative și judiciare relevante;
- ✓ o cooperare solidă între autoritățile administrative și judiciare relevante;
- ✓ specializarea anchetatorilor și procurorilor în domeniul fondurilor ESI și
- ✓ o formare continuă în domeniu.

D) Reparare

Statele membre ar trebui să se angajeze să pronunțe condamnări în cazuri de fraudă, corupție sau orice alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale UE și ar trebui să procedeze ca și cum în joc ar fi interesele lor naționale. Un element-cheie de descurajare a potențialilor infractori este aplicarea de sancțiuni și vizibilitatea acestora.

Examinarea măsurilor și tehnicilor reparatorii ar trebui să implice:

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

Eficacitatea măsurilor reparatorii depinde de existența unor structuri și sisteme administrative solide, în special:

- ✓ un sistem de sancțiuni administrative și/sau judiciare eficiente, disuasive și proporționale, care să fie mai aspre decât corecțiile financiare care se aplică în cazul unei nereguli;

- ✓ o desemnare clară a autorităților responsabile pentru a se asigura faptul că sancțiunile sunt aplicate corect și că obligațiile stabilite sunt îndeplinite;
- ✓ sisteme reparatorii eficiente și eficace;
- ✓ monitorizare statistică și
- ✓ cursuri de formare, seminare, instrumente practice și manuale.

2.3 Evaluarea riscului de fraudă

Atunci când se evaluează riscul de fraudă în scopul elaborării unei strategii antifraudă în domeniul fondurilor ESI, ar trebui să se țină seama de particularitățile naționale ale unei astfel de strategii. 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.

Ar trebui aplicat principiul bunului simț și detaliile procesului de evaluare a riscurilor de fraudă ar trebui ajustate acolo unde este necesar pentru realizarea unui echilibru rezonabil.

Efectuarea unei evaluări a riscurilor legate de fraudă

Aceasta poate varia de la un stat membru la altul, în funcție de:

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

2.3.1 Elementele generale pentru efectuarea unei evaluări a riscului de fraudă

Următoarele puncte ar trebui avute în vedere la identificarea potențialelor riscuri de fraudă:

1. Autorul potențial al unei fraude se găsește în următoarele circumstanțe⁸:
 - are o oportunitate: de exemplu, se află la locul potrivit și în circumstanțe prielnice să acționeze, procedurile în acest sector nu sunt clare sau sunt ușor de eludat etc.;
 - are un motiv: se confruntă cu probleme la locul de muncă, cu ierarhia sau în familie sau are dificultăți financiare;

⁸ Pe baza teoriei triunghiului fraudelor, elaborată de Donald R. Cressey în *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) p. 30.

- o 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 promovat, știe că există colegi care sunt implicați în fraude și personalul de conducere nu reprezintă un exemplu demn de urmat);
- o are motive să creadă că probabilitatea de a fi prins și/sau pedepsit este foarte scăzută.

2. Evaluarea riscului de fraudă

Evaluarea riscului de fraudă este în mod specific orientată spre identificarea condițiilor care ar putea indica existența unor stimulente, presiuni sau oportunități pentru persoane de a fi implicate în activități de fraudare și alte nereguli, precum și spre detectarea situațiilor care pot duce la nereguli și fraude. Atunci când se evaluează riscul de fraudă ar trebui folosită o abordare foarte conservatoare și avut în vedere principiului „toleranței zero”.

2.3.2 Metodologia de evaluare a riscurilor de fraudă

Autoritățile de management au obligația de a efectua o evaluare a riscului de fraudă în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, care se aplică în perioada de programare 2014-2020, astfel cum s-a menționat anterior. Acestea pot utiliza orientările privind evaluarea riscurilor de fraudă și măsurile antifraudă eficace și proporționale, elaborate de Comisie pentru perioada de programare 2014-2020⁹ sau o altă metodologie. Indiferent de metoda aleasă, evaluarea riscurilor de fraudă ar trebui să fie efectuată cu grija cuvenită pentru a se asigura că toate sectoarele de activitate, fondurile și instrumentele financiare sectoriale (de exemplu, proceduri de achiziții publice, acordarea de subvenții și atribuirea/acordarea de asistență tehnică) sunt acoperite.

Rezultatele evaluării riscurilor de fraudă trebuie să servească drept punct de plecare pentru elaborarea strategiei naționale de luptă antifraudă de către serviciul responsabil. În vederea evaluării și adaptării activității consolidate pot fi organizate ateliere ad-hoc cu autoritățile de gestionare și control. Prioritizarea anumitor riscuri de fraudă în raport cu altele ar trebui discutată cu autoritățile respective.

Nu se recomandă externalizarea activităților de evaluare a riscurilor de fraudă deoarece această sarcină necesită o bună cunoaștere a sistemului de gestionare și control în vigoare și a tipurilor de beneficiari care beneficiază de finanțare din cadrul programelor.

2.3.3 Cerințe minime pentru o bună metodologie

Indiferent de metodologia specifică aleasă, aceasta trebuie să includă cel puțin următoarele trei etape:

a) Identificarea riscurilor de fraudă.

⁹ EGESIF 14-0021-00 din 16 iunie 2014

b) Evaluarea riscurilor de fraudă, luând în considerare măsurile deja instituite pentru a atenua aceste riscuri.

Această evaluare se bazează pe următorii doi indicatori:

- probabilitatea săvârșirii de fraude și
- impactul acestor fapte în cazul în care ar fi săvârșite.

Poate fi utilizat baremul prevăzut în anexa 1 la orientările privind evaluarea riscurilor de fraudă, menționate anterior. Un alt exemplu de un astfel de barem este prezentat mai jos.

Probabilitatea săvârșirii fraudelor poate fi evaluată după cum urmează:

Evaluare	Probabilitate	Semnificație
1	Scăzută	Probabilitatea săvârșirii de fraude este aproape egală cu zero sau foarte scăzută și există doar un număr foarte redus de cazuri anterioare de astfel de fapte comise.
2	Medie	Există anumite riscuri de fraudă. Această concluzie este susținută de faptul că au existat alte cazuri similare în trecut. Aceste situații se cunosc într-o oarecare măsură.
3	Ridicată	Există un risc ridicat de fraudă. Această concluzie este susținută de faptul că au existat cazuri similare repetate și frecvente în trecut. Aceste situații sunt bine cunoscute.

Impactul fraudelor, dacă ar fi să se producă, poate fi evaluat după cum urmează:

Evaluare	Efect	Semnificație
1	Scăzut	În cazul în care se săvârșesc fraude, sarcinile și activitățile planificate sau în curs de desfășurare nu ar trebui să fie afectate sau ar trebui să fie afectate numai într-o mică măsură și nu ar fi nevoie de resurse suplimentare.
2	Mediu	În cazul în care se săvârșesc fraude, activitățile curente ar fi afectate negativ în mod considerabil și ar putea fi necesar să se aloce resurse suplimentare pentru a se garanta îndeplinirea obiectivelor acestor activități.
3	Ridicată	În cazul în care se săvârșesc fraude, activitățile curente ar fi afectate negativ în mod considerabil și ar fi necesar să se aloce resurse suplimentare considerabile pentru a se garanta îndeplinirea obiectivelor acestor activități. Această categorie este folosită, de asemenea, pentru cazurile în care, chiar și cu resurse suplimentare, nu ar mai fi posibil să se îndeplinească

Evaluare	Efect	Semnificație
		obiectivele stabilite.

c) Clasificarea riscului de fraudă.

Aceasta presupune ierarhizarea riscurilor de fraudă pe baza expunerii totale la risc și a tipului de riscuri. Cele mai importante riscuri de fraudă ar trebui să fie abordate în mod prioritar.

2.3.4 Instrumente de evaluare a riscului de fraudă

Riscurile de fraudă pot fi identificate și evaluate folosindu-se cunoștințele dobândite în precedentele cazuri de fraudă întâlnite în domeniul fondurilor structurale și de coeziune, precum și pe baza modelelor de fraudă general recunoscute și recurente. Eventualele fraude ar putea fi clasificate în funcție de tipul de program sau contract, valoarea contractului, durata proiectului, etapa proiectului la care se referă, tipul de activitate finanțată în cadrul proiectului, regiunea geografică sau tipul de beneficiar ori în funcție de tipul de fraudă. Acest lucru va permite identificarea domeniilor cu cel mai ridicat grad de risc.

Documentație

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

Pot fi citate unele documente recente care ar putea fi de interes:

- rapoarte anuale ale Comisiei privind protecția intereselor financiare ale UE;
- documente specifice cum ar fi liste de stegulețe roșii¹⁰, orientări privind conflicte de interese și documente falsificate;
- Compendiumul OLAF de cazuri anonime privind acțiunile structurale (2011);
- rapoarte de audit ale auditorilor Comisiei;
- rapoarte de audit ale Curții de Conturi a Uniunii Europene;
- rapoarte de audit ale autorităților naționale de audit;
- rapoarte ale UE, precum Raportul UE privind combaterea corupției și
- studiul Price Waterhouse Coopers privind costul corupției în domeniul achizițiilor publice.

Instrumente IT

Instrumentele IT contribuie în prezent în mod util la analizarea principalelor tipuri de fraudă și a sectoarelor cu cel mai mare risc de săvârșire a fraudelor. Bazele de date,

¹⁰ Un steguleț roșu este un indicator privind posibile cazuri de fraudă, corupție etc. Este un semnal că ceva nu funcționează normal și că respectiva chestiune trebuie investigată.

extragerea de date și instrumentele de evaluare a riscurilor ar trebui utilizate în mod intensiv, în cazul în care sunt disponibile.

Sistemul de gestionare a neregulilor (SGN) este cea mai mare bază de date din Europa în materie de fraude și poate fi utilizat pentru analiza fenomenului.

Comisia a dezvoltat un instrument specific de evaluare a riscurilor, denumit Arachne, care ajută la identificarea domeniilor (operațiuni, proiecte, beneficiari și contractanți sau contracte) în care există un risc mai ridicat care ar merita atenție suplimentară din partea autorităților statelor membre. Arachne este pus la dispoziția tuturor statelor membre care au decis să îl folosească. Este posibil, de asemenea, ca statele membre să fi dezvoltat instrumente similare.

Alte surse de informații

Pot fi menționate următoarele surse principale:

- chestionare, ateliere de lucru și întâlniri cu personalul care deține funcții de conducere și cu alți angajați și
- seminare, conferințe și evenimente menite să promoveze schimbul de bune practici la nivel național sau internațional.

3-Etapa de elaborare: stabilirea obiectivelor strategiei naționale de luptă antifraudă și a indicatorilor de măsurare a rezultatelor punerii sale în aplicare

Obiectivele strategiei constituie foaia de parcurs a statului membru în lupta împotriva fraudei în domeniul fondurilor structurale și de investiții europene pentru următorii ani. Acestea trebuie să fie însoțite de indicatori aferenți corespunzători pentru a permite monitorizarea aprofundată și eficientă a punerii în aplicare a strategiei, precum și evaluarea eficacității sale.

3.1 Stabilirea obiectivelor

Obiectivele ar trebui să fie direct și în mod logic legate de rezultatele analizei situației actuale și ale evaluării riscurilor de fraudă care s-au derulat în faza de pregătire. Obiectivele ar trebui să țină seama și de prioritățile naționale generale ale statului membru în ceea ce privește fondurile ESI și lupta împotriva fraudei. Aceasta înseamnă că obiectivele ar trebui să se bazeze pe strategia națională anticorupție sau de combatere a fraudelor, dacă există, sau cel puțin să fie legate de acestea. În cele din urmă, dar nu în ultimul rând, obiectivele ar trebui să fie aliniate la recomandările UE.

3.1.1 Caracteristicile obiectivelor

Obiectivele ar trebui să fie **specifice, măsurabile, abordabile, realiste și relevante** și încadrate în **timp** - SMART.

Acestea nu trebuie să fie atât de numeroase încât să împiedice punerea în aplicare efectivă și monitorizarea strategiei naționale de luptă antifraudă. Ar trebui să menționeze în mod clar și să reflecte prioritățile stabilite de statele membre în combaterea fraudei legate de fondurile ESI. Ar trebui să fie realiste, având în vedere resursele disponibile.

Formularea fiecărui obiectiv ar trebui să fie dinamică și să indice în mod clar direcția care trebuie adoptată. De exemplu, un obiectiv de „consolidare a capacităților” nu este semnificativ. Formularea „consolidarea capacității administrative pentru a se combate mai eficient fraudă care aduce atingere bugetului național și al UE” este mai elocventă.

Obiectivele trebuie să acopere fiecare etapă a ciclului de luptă antifraudă. Este important să se aibă în vedere fiecare etapă, și anume prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală, precum și recuperarea fondurilor și impunerea de sancțiuni.

Etapele acestui ciclu 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 fiecăreia dintre etapele respective. Transmiterea rapidă a informațiilor esențiale și cooperarea deplină dintre organismele de asigurare a respectării 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 cazurilor specifice, în special în ceea ce privește măsurile de precauție, cum ar fi blocarea sau suspendarea plăților. În cele din urmă, ca și recuperarea fondurilor, o abordare proactivă și relevanța acțiunilor întreprinse reprezintă un factor puternic de descurajare.

3.1.2 Perioada vizată de strategie

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

O primă opțiune constă în stabilirea unei legături directe între strategie și programele operaționale. Următorul cadru financiar multianual acoperă perioada 2014-2020. Ar fi logic să se coreleze durata strategiei cu perioada programelor operaționale. Acest lucru ar însemna că strategia ar trebui să fie valabilă până la închiderea programelor operaționale din perioada 2014-2020. În cazul în care se alege această opțiune, ar trebui, de asemenea, să se ia în calcul programele operaționale referitoare la perioada 2007-2013, iar obiectivele ar trebui să se aplice și programelor respective.

A doua opțiune este să se considere că strategia națională de luptă antifraudă legată de fondurile ESI este o strategie generală care ar trebui să se aplice fondurilor ESI independent de cadrul financiar multianual. Aceasta înseamnă că perioada vizată de strategia națională ar trebui să fie stabilită independent de perioada cadrului financiar multianual. Indiferent de opțiunea aleasă, o strategie care are ca scop să stabilească o viziune pe termen mediu și lung într-un anumit domeniu ar trebui să aibă o durată minimă de patru-cinci ani.

Exemple de obiective

1. Asigurarea unui mediu lipsit de fraude pentru fondurile ESI (stabilirea unui mediu juridic adecvat)
2. Promovarea prevenirii fraudei în rândul publicului, precum și în rândul personalului implicat în executarea fondurilor ESI
3. Maximizarea eficienței controalelor

3.2 Stabilirea indicatorilor

Indicatorii sunt elemente esențiale ale strategiei antifraudă deoarece măsoară progresele realizate în îndeplinirea obiectivelor acesteia. Indicatorii vor fi utilizați în vederea raportării cu privire la strategie și vor ajuta la evaluarea efectelor punerii sale în aplicare.

Indicatorii 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);

- un procent care reflectă situația la un anumit moment în timp: de exemplu, numărul de sesiuni de formare/numărul de participanți, pentru fiecare program, într-un anumit an sau
- un procent care arată 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 deferite autorităților judiciare de către autoritățile de management, de certificare sau de audit).

Un indicator calitativ poate fi:

- o declarație cu un răspuns afirmativ sau negativ: de exemplu, există vreun cod de conduită în vigoare? – da; sau
- o evaluare a nivelului de conformitate într-un anumit domeniu, pe baza unui barem (ridicat, mediu, scăzut).

Un indicator calitativ poate fi considerat mai subiectiv decât un indicator cantitativ, însă poate avea mai multă relevanță și mai mult sens. În plus, ar trebui să se țină seama de faptul că indicatorii ar trebui să fie analizați și comentați nu ca elemente de sine stătătoare, ci ținând seama de context și de ceilalți indicatori.

Indicatorii ar trebui să fie ușor de stabilit și/sau de calculat, ceea ce înseamnă că evaluarea acestora nu ar trebui să implice o activitate împovărătoare, ci ar trebui să se bazeze pe surse existente și fiabile [cum ar fi bazele de date existente utilizate pentru înregistrarea participării la sesiuni de formare sau a cazurilor de fraudă raportate, de exemplu, Sistemul de gestionare a neregulilor (SGN) etc.] din care informațiile principale ar putea fi extrase ușor și rapid. De asemenea, informațiile ar trebui să fie ușor de verificat astfel încât să se asigure transparența deplină și, astfel, să se mențină încrederea publicului.

Indicatorii atent selecționați vor fi esențiali pentru a se evalua impactul punerii în aplicare a strategiei și, prin urmare, pentru actualizarea și revizuirea acesteia, după caz.

Exemple de indicatori

Obiective	Indicatori
Asigurarea unui mediu fără fraude pentru fondurile ESI	Numărul de modificări ale reglementărilor pe an
Maximizarea eficienței controalelor	Suma medie a fondurilor recuperate pentru fiecare control efectuat
Îmbunătățirea eficacității urmăririi penale în cazurile de fraudare a fondurilor ESI	Numărul de procurori formați în domeniul luptei împotriva fraudei în domeniul fondurilor ESI

4. Elaborarea planului de acțiune

Strategia antifraudă ar trebui să fie însoțită de un plan de acțiune detaliat, prin care să se transpună obiectivele în acțiuni. Planul de acțiune ar trebui să fie elaborat de către serviciul responsabil de strategia națională antifraudă, cu sprijinul echipei de experți instituite (a se vedea punctul 2.1, pagina 13). Raportul costuri-beneficii și disponibilitatea resurselor umane devin un aspect critic în această etapă. Principalele eforturi ar trebui să se concentreze în primul rând asupra măsurilor identificate ca prioritare. Rezultatele analizei situației actuale și ale evaluării riscurilor de fraudă ar trebui 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
- management
- 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 acțiunilor prioritare și privind exercițiile de monitorizare corespunzătoare. Aceste priorități ar trebui să reflecte principalele domenii în care strategia poate contribui la îmbunătățirea combaterii fraudei. În planul de acțiune ar trebui, de asemenea, să se prevadă responsabilitățile actorilor individuali sau ale partenerilor AFCOS în cadrul statului membru, cu sprijin, dacă este cazul, din partea altor parteneri, de exemplu din partea instituțiilor UE și/sau naționale.

Planul de acțiune ar trebui să cuprindă **sarcini** specifice, precizând organismele cărora le sunt atribuite, și să indice data până la care urmează să fie îndeplinite. În funcție de domeniile corespunzătoare, sarcinile trebuie repartizate celor implicați în strategia națională de luptă împotriva fraudei în domeniul fondurilor ESI.

Fiecare sarcină trebuie avută în vedere pentru realizarea de sinergii și pentru a favoriza o abordare integrată. Planul de acțiune ar trebui, de exemplu, să țină seama de faptul că fondurile ESI sunt utilizate pentru a ameliora condițiile de viață ale populației UE, pentru a asigura creștere economică și crearea de locuri de muncă. Acest obiectiv este compromis dacă fondurile de la buget sunt deturnate.

Acțiuni individuale poate fi realizate sub formă de proiecte cu scopul de a atinge obiectivele stabilite în strategia de luptă împotriva fraudei în domeniul fondurilor ESI.

În fiecare stat membru ar trebui instituită o rețea structurată de autorități în vederea punerii în aplicare a strategiei de luptă împotriva fraudei în domeniul fondurilor ESI și a planului de acțiune conex. Sarcina unor astfel de rețele ar fi să se asigure că strategia și planul de acțiune sunt puse în aplicare, evaluate și monitorizate în mod sistematic și că acestea sunt actualizate și revizuite, dacă este necesar.

Eventualul rol al AFCOS

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 ar putea prezenta un raport privind punerea în aplicare a planului de acțiune pe o bază anuală (care să acopere perioada 1 ianuarie - 31 decembrie). De asemenea, AFCOS ar putea revizui planul de acțiune după doi ani, într-un format similar cu cel utilizat pentru plan.

Eventualele măsuri care ar trebui luate ar putea include:

- instituirea unei politici în materie de denunțare;
- consolidarea coordonării și a cooperării dintre autoritățile competente ale statelor membre, în special în ceea ce privește schimbul de cunoștințe cu privire la modelele de fraude;
- consolidarea legislației și a orientărilor metodologice;
- sensibilizarea publicului;
- stabilirea unei proceduri în cazul depistării de nereguli și al existenței unor suspiciuni de fraudă în cadrul fondurilor ESI;
- dezvoltarea puterii instrumentelor de extragere a datelor și de evaluare a riscurilor care vor contribui la identificarea factorilor 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 care să se ofere orientări privind rolul lor în lupta împotriva neregulilor, a fraudelor și a corupției în domeniul fondurilor ESI și
- consolidarea schimburilor de experiență între autoritățile naționale și partenerii europeni (OLAF, direcțiile generale relevante ale Comisiei, alte state membre).

5. Evaluarea și actualizarea strategiei

Strategia națională de luptă antifraudă ar trebui să fie un document evolutiv, care să fie adaptat și actualizat în permanență pentru a se lua în considerare atât schimbările structurale și/sau organizaționale principale care este posibil să se fi produs, cât și tendințele observate în modelele de fraudă.

Prin urmare, este necesar să se efectueze evaluări periodice pentru a se asigura că acțiunile întreprinse sunt pe drumul cel bun și că obiectivele vor fi atinse în timp util. Astfel se va stabili măsura în care obiectivele au fost îndeplinite, dacă abordarea utilizată până în prezent s-a dovedit a fi adecvată și dacă este necesară **actualizarea strategiei**.

Evaluările sunt efectuate periodic, în funcție de termenele stabilite, evaluări intermediare - la jumătatea perioadei, anual, etc. sau la finalul punerii în aplicare.

Evaluarea ar trebui să fie efectuată de autoritatea care coordonează punerea în aplicare a strategiei. Pentru a face bilanțul progreselor înregistrate ar trebui redactat un raport anual.

La jumătatea perioadei de evaluare ar fi util să se analizeze dacă este necesar să se actualizeze strategia pentru a se asigura realizarea obiectivelor stabilite. Un raport interimar de evaluare ar putea fi emis în acest moment.

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. Evaluarea ar trebui să vizeze mijloacele utilizate pentru punerea în aplicare, precum și rezultatele în sine. În acest stadiu, evaluarea va măsura eficiența (rezultatele sau realizările în raport cu resursele investite sau cu costurile suportate) și eficacitatea strategiei (raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuia atins). Un raport final de evaluare va prezenta rezultatele strategiei.

Criteriile de evaluare ar trebui să fie concepute în așa fel încât să stabilească:

- a) în ce măsură rezultatele punerii în aplicare a strategiei corespund rezultatelor scontate, stabilite în cadrul strategiei în etapa de elaborare;
- b) raportul dintre costurile reale suportate pentru a obține rezultatele așteptate și costurile estimate în momentul elaborării strategiei și
- c) în ce măsură activitățile și termenele stabilite în planul de acțiune au fost respectate.

Actualizarea și adaptarea strategiei ar putea duce la:

- actualizarea sau revizuirea obiectivelor;
- adaptarea indicatorilor;
- actualizarea termenelor și
- introducerea de noi măsuri sau adaptarea măsurilor existente.

Anexe

Anexa 1: Model de strategie națională de luptă antifraudă și conținutul unei astfel de strategii

Prezentul document oferă o serie de recomandări privind principalele puncte care trebuie dezvoltate în cadrul strategiei. Recomandările și sugestiile sunt prezentate cu caractere cursive. Propunerile directe sunt indicate cu caractere normale.

1. Introducere și contextul general

Acest capitol ar trebui să cuprindă:

- *o trimitere la cadrul juridic de la nivel național și de la nivelul UE;*
- *o trimitere la principalele priorități naționale care pot avea un impact asupra luptei împotriva fraudei, a corupției sau a oricăror alte activități ilegale;*
- *o trimitere la strategia sau politica națională privind combaterea fraudei, a corupției și a tuturor tipurilor de criminalitate financiară, în cazul în care există;*
- *o declarație care să reflecte un angajament general pentru activitatea de elaborare a politicilor și dorința autorităților de a depune eforturi în lupta împotriva fraudei, în special în ceea ce privește fondurile UE și*
- *menționarea oricăror eventuale legături cu alte politici naționale sau priorități politice.*

Următoarele informații care se referă în mod specific la fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) ar trebui, de asemenea, incluse:

- *o listă a autorităților și serviciilor implicate în monitorizarea fondurilor ESI și în combaterea fraudei, a corupției și a altor activități ilegale care aduc prejudicii fondurilor ESI;*
- *detalii privind modul în care este structurată monitorizarea fondurilor UE, adică dacă monitorizarea se face în mod centralizat, descentralizat sau în alt mod și*
- *existența unor măsuri specifice sau a unei strategii de combatere a fraudei în acest sector.*

Se indică ce entitate națională este responsabilă de strategie, în special de elaborarea strategiei și de monitorizarea punerii în aplicare a acesteia.

Se indică perioada acoperită de strategie.

2. Situația actuală și evaluarea riscurilor de fraudă

În această secțiune se prezintă motivele pentru care este necesară o strategie (și anume contextul strategiei).

Se precizează principalele domenii în care au fost identificate puncte forte și situații în care este nevoie de îmbunătățiri cu ocazia evaluării situației actuale și se prezintă 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 și cooperare la nivelul UE), ci trebuie acordată atenție principalelor domenii în care este nevoie de îmbunătățiri și care vor fi vizate de un obiectiv.

Se rezumă principalele constatări ale evaluării riscurilor de fraudă, cu un accent deosebit pe cele care vor necesita o contribuție specifică în cadrul strategiei.

Se încheie cu domeniile pentru care strategia ar trebui să vizeze eliminarea „lacunelor” existente în sistemul actual și, prin urmare, îmbunătățirea eficacității măsurilor antifraudă.

Se face trimitere la principiile și valorile care însoțesc strategia.

3. Mijloace și resurse

Această secțiune ar trebui 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 interservicii, acorduri interservicii, sisteme informatice, proceduri și orientări). În special, în această secțiune ar trebui:

- *să se ofere o imagine de ansamblu asupra serviciilor responsabile de gestionarea, de certificarea și de auditul fondurilor ESI;*
- *să se ofere o imagine de ansamblu asupra serviciilor responsabile de combaterea fraudei, a corupției și a altor activități ilegale care aduc prejudicii fondurilor ESI;*
- *să se furnizeze informații cu privire la rolul sistemelor informatice în combaterea fraudei, după caz și*
- *să se furnizeze informații privind politica și resursele în materie de formare.*

4. Scopul strategiei, obiectivele și indicatorii aferenți și locul acestora în ciclul antifraudă

Se descrie scopul strategiei.

Se furnizează o scurtă descriere a fiecărui obiectiv. Ar trebui să se facă trimitere la necesitățile identificate în capitolul 2, deoarece obiectivul ar trebui să decurgă în mod logic din aceste necesități.

Obiectivele în ansamblu ar trebui să acopere toate etapele ciclului antifraudă (prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală și măsurile reparatorii). Un obiectiv poate acoperi una sau mai multe etape ale ciclului.

Obiectivul (1):

Context (*de ce acest obiectiv este o prioritate*)

Descriere (*rezultatul dorit*)

Indicator

Obiectivul (2):

Context (*de ce acest obiectiv este o prioritate*)

Descriere (*rezultatul dorit*)

Indicator

...

5. Planul de acțiune

Planul de acțiune este instrumentul de punere în aplicare a strategiei naționale de luptă antifraudă. Aceasta este o parte integrantă a strategiei, propune o serie de măsuri și atribuie responsabilități actorilor relevanți, cu termene până la care obiectivul trebuie să fie atins. Termenele-limită 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 fi evaluată anual sau din doi în doi ani. Un raport va fi redactat și înaintat [*Guvernului, Ministerului..., ...*].

Planul de acțiune are în vedere fiecare etapă a ciclului de luptă antifraudă: prevenirea, depistarea, cercetarea și măsurile corective.

Coloanele „obiectiv”, „măsură sau acțiune”, „serviciu responsabil”, „termen” și „indicator” sunt obligatorii, în timp ce ultimele două, „riscuri” și „resurse financiare și umane” sunt opționale. Statele membre ar putea avea în vedere adăugarea altor coloane în conformitate cu nevoile lor speciale.

Obiectivul 1:	Măsură sau acțiune	Serviciu responsabil	Termen	Indicator	Risc (al neîndeplinirii obiectivelor)	Resurse financiare și umane
Obiectivul 2:	Măsură sau acțiune	Serviciu responsabil	Termen	Indicator		

Obiectivul 3:	Măsură acțiune	sau	Serviciu responsabil	Termen	Indicator	

6. Evaluarea și actualizarea strategiei

Punerea în aplicare a strategiei va fi evaluată ținându-se seama de următoarele termene-limită: [*se indică termenele pentru evaluarea intermediară și cea finală a strategiei*]. Fiecare evaluare va fi detaliată într-un raport care:

- va descrie metodologia evaluării;
- va evalua gradul de realizare a obiectivelor;
- va prezenta o concluzie cu privire la măsurile ulterioare care trebuie luate.

În urma evaluării (evaluărilor) intermediare se va decide dacă este necesar să se actualizeze strategia antifraudă și planul de acțiune conex. Strategia va fi actualizată ca răspuns la schimbările survenite în cursul punerii sale în aplicare, astfel încât să se asigure asumarea răspunderii, iar serviciul responsabil de punerea în aplicare să fie în măsură să efectueze modificările strategiei în sine.

Actualizarea și ajustarea strategiei poate include, după caz:

- reexaminarea obiectivelor;
- adaptarea planificării și a gestionării resurselor;
- actualizarea măsurilor și/sau a termenelor și
- revizuirea serviciilor competente.

O evaluare finală a implementării strategiei va fi efectuată până la data de [*se indică data*] și strategia va fi reînnoită.

Anexa 2: Glosar

pentru strategiile naționale de luptă antifraudă în domeniul fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI)

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.

Acord de parteneriat: un document pregătit de un stat membru cu implicarea partenerilor, în conformitate cu abordarea bazată pe governanța pe mai multe niveluri, care stabilește, pentru statul membru în cauză, strategia, prioritățile și modalitățile de utilizare a fondurilor structurale și de investiții europene într-un mod eficace și eficient pentru urmărirea strategiei 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.

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 permite 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 certificarea 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. Una sau mai multe dintre aceste grupuri numesc 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. Aceasta 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 excluderilor¹¹.

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 de inițierea 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 implementează instrumentul financiar sau fondul de fonduri, după caz.

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

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 corupție 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 corupție 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 ilegală¹². Forma cea mai frecventă de comision ilegal implică un furnizor care prezintă o factură falsă sau umflată (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, individul primește o 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.

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 oficiale¹³. Prin interes personal se înțelege orice avantaj pentru sine, familia sa, rudele apropiate, prietenii și persoanele sau organizațiile cu care acesta are

¹¹ JO L 344, 20.12.2008.

¹² Studiu privind corupția în sectorul sănătății, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octombrie 2012.

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

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 neregulilor și monitorizarea acestora, precum și buna gestionare a riscurilor legate de legalitatea și regularitatea tranzacțiilor aferente, luând în considerare caracterul multianual al programelor, precum și natura plăților în cauză. Controalele pot presupune efectuarea diferitelor 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 propune, 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 sale¹⁴.

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 ilegală de bunuri sau fonduri încredințate legal unei persoane în calitatea sa oficială de agent sau tutore. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției a identificat „sustragerea, deturnarea sau alte folosiri ilicite ale oricărui bun de către un agent public” ca infracțiune de corupție. Cu toate acestea, deturnarea de fonduri nu este neapărat corupție - poate fi și fraudă (comisă de un singur actor)¹⁵.

Destinatar: un beneficiar, un contractor 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.

¹⁴ Convenția de drept penal privind corupția, Strasbourg, 27.1.1999.

¹⁵ Studiu privind corupția în sectorul sănătății, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octombrie 2012.

Fapte săvârșite cu intenție:¹⁶ 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 financiare, 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: 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 includ Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul european de orientare și garantare agricolă, Instrumentul Financiar pentru Orientarea Pescuitului.

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^{17,18}:

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

- utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care are ca efect încasarea sau reținerea necuvenită de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene¹⁹ sau din bugetele gestionate de Comunitățile Europene ori în numele acestora;
- nedivulgarea de informații, încălcându-se o obligație specifică, cu același efect;
- deturnarea acestor fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial.

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

- utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care are ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului general al Comunităților Europene sau ale bugetelor gestionate de Comunitățile Europene ori în numele acestora;
- nedivulgarea de informații, încălcându-se o obligație specifică, cu același efect;
- deturnarea unui beneficiu obținut în mod legal, având același efect.

¹⁶ Prin analogie, a se vedea articolul 15 din Legea nr. 300/2005 (Codul penal din Slovacia).

¹⁷ JO C 316, 27.11.1995, p. 49.

¹⁸ 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).

¹⁹ În sensul prezentului document, în conformitate cu Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, termenul „Comunitatea Europeană” și „Comunitățile Europene” se interpretează ca trimiteri la „Uniunea Europeană”. Acest lucru nu aduce atingere legislației anterioare relevante.

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.

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.

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.

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 cvasi-capital, împrumuturi, garanții, sau alte instrumente de partajare a riscurilor și pot fi, după caz, combinate cu granturi.

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 în vederea stabilirii, dacă este necesar, a naturii neregulamentare a activităților care fac obiectul investigației. Aceste investigații nu afectează competența 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 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 afectează interesele financiare ale UE și cere 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.

Manipulare a procedurilor de cerere de oferte: 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 a actualului nivel 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: În conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, orice încălcare a legislației Uniunii sau a legislației naționale referitoare la aplicarea legislației UE, care rezultă dintr-un acțiune sau dintr-o omisiune a unui operator economic implicat în

implementarea fondurilor ESI, încălcare care are sau ar putea avea ca efect prejudicierea, printr-o cheltuială nejustificată, a bugetului Uniunii.

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.

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 finanțării acordate din fondurile ESI, cu excepția unui stat membru care își exercită prerogativele în calitate de autoritate publică. În sensul prezentului document, termenii „unitate 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 operațiunile implementate de beneficiari.

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 în domeniul fondurilor ESI și de monitorizare a progreselor înregistrate în vederea atingerii obiectivelor acesteia.

Parteneriat public-privat: o formă de cooperare între organismele publice și sectorul privat menită să permită o sporire a calității rezultatelor care trebuie obținute 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 agent economic suspectat de a fi comis un act de fraudă, de corupție sau orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii și care, prin urmare, este supusă unei investigații a OLAF.

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.

Recuperarea fondurilor: situațiile în care Comisia Europeană trebuie să ceară unui stat membru să returneze fondurile structurale alocate acestuia. Recuperarea are loc atunci când:

1. finanțarea acordată statului membru nu a fost necesară în întregime;
2. finanțarea a fost alocată pentru o acțiune structurală deja finalizată sau

3. banii din fondurile structurale și de coeziune ale UE au fost necorespunzător utilizați din cauza fraudării sau a neglijenței.

În oricare dintre aceste trei situații, Comisia Europeană are dreptul de a solicita statului membru să ramburseze fondurile atribuite. Procedurile de recuperare prevăzute de legislația UE ar putea fi activate pentru a recupera banii. În cazul fondurilor de coeziune, o autoritate de certificare elaborează și trimite Comisiei un inventar al cheltuielilor și al cererilor de plată pentru fiecare program operațional. De asemenea, autoritatea trebuie să certifice exactitatea posturilor de cheltuieli și să evalueze respectarea normelor și a reglementărilor relevante ale UE. În cazul în care se constată că există probleme, fie datorită discrepanțelor constatate între conturi, fie inspecțiilor efectuate de Comisie sau de alte organisme, autoritatea de certificare este responsabilă de supravegherea recuperării fondurilor. Dacă este necesar, se poate utiliza sistemul judiciar local pentru a contribui la asigurarea respectării procedurii de recuperare.

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) 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.

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 1a alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1681/94 și Regulamentul (CE) nr. 1831/1994 astfel cum au fost modificate prin Regulamentul (CE) nr. 2035/2005 și, respectiv, Regulamentul 2168/2005, articolul 27 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006, articolul 54 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 498/2007 și articolul 2 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1848/2006, orice neregulă care determină inițierea unei proceduri administrative și/sau judiciare la nivel național pentru a stabili existența unei fapte săvârșite cu intenție, precum fraudă, astfel cum este definită în temeiul articolului 1 alineatul (1) litera (a) din Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene²⁰. 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

²⁰ 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.

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.

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.

Anexa 3 – Elaborarea unei strategii naționale de luptă antifraudă în domeniul fondurilor ESI - grafic

