

# Combaterea fraudei în cadrul MRR

Un șantier deschis



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

# Cuprins

## Puncte

### 01-15 | **Mesajele principale**

01-05 | De ce este important acest domeniu

06-15 | Ce a constatat și ce recomandă Curtea

### 16-88 | **Observațiile Curții, în detaliu**

**16-35 | Comisia a luat măsuri pentru a îmbunătăți cadrul antifraudă al MRR, dar activitatea sa de verificare prezintă unele limitări**

17-19 | Lipsa unor cerințe antifraudă detaliate în cadrul MRR a limitat evaluarea inițială de către Comisie a modului în care sunt concepute sistemele antifraudă ale statelor membre

20-21 | Acordurile de finanțare compensează parțial faptul că Regulamentul privind MRR nu prevede cerințe minime, dar rolurile și responsabilitățile fiecărui organism nu sunt definite în mod clar

22-35 | Auditurile Comisiei contribuie la prevenirea și la detectarea fraudei, dar nu acoperă pe deplin unele elemente importante ale sistemelor antifraudă

**36-64 | Statele membre au instituit măsuri de prevenire a fraudei, dar la nivelul sistemelor de detectare a acesteia există în continuare deficiențe**

37-44 | Organismele de coordonare sunt esențiale pentru stabilirea cadrului antifraudă, dar nu joacă întotdeauna un rol activ

45-54 | Organismele de punere în aplicare au instituit măsuri de prevenire a fraudei, iar în două dintre statele membre selectate, ele efectuează controale cuprinzătoare pentru detectarea acesteia

55-57 | În general, organismele de audit efectuează audituri adecvate ale sistemelor organismelor de punere în aplicare

58-60 | Statele membre au creat canale de avertizare anonimă în interes public a suspiciunilor de fraudă

61-64 | Multe state membre nu utilizează pe deplin instrumentele de extragere a datelor pentru a detecta fraude

**65-88 | Existența unor lacune în datele privind fraudele legate de MRR și în normele în materie de recuperare poate pune în pericol protejarea intereselor financiare ale UE**

68-81 | Statele membre nu raportează în declarația de gestiune toate cazurile de suspiciune de fraudă care ar putea aduce atingere intereselor financiare ale UE

82-88 | Statele membre nu sunt obligate să returneze la bugetul UE sumele recuperate, iar majoritatea recuperărilor se vor realiza după încheierea perioadei de punere în aplicare a MRR

## **Anexe**

**Anexa I – Informații despre audit**

**Anexa II – Utilizarea instrumentului Arachne pentru MRR**

## **Acronime**

## **Glosar**

## **Răspunsurile Comisiei**

## **Calendar**

## **Echipa de audit**

# Mesajele principale

## De ce este important acest domeniu

- 01** Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) al UE, în valoare de 650 de miliarde de euro, a fost instituit în februarie 2021 ca instrument temporar cu caracter excepțional pentru a ajuta țările din UE să se redreseze în urma pandemiei de COVID-19 și să construiască economii reziliente. MRR finanțează reforme și investiții, pe baza unui model de „finanțare nelegată de costuri”, ceea ce înseamnă că plățile sunt efectuate în funcție de atingerea de către statele membre a jaloanelor și a țintelor relevante. Comisia pune în aplicare MRR prin gestiune directă, statele membre fiind beneficiari (în cazul granturilor) sau debitori (în cazul împrumuturilor) ai fondurilor.
- 02** Frauda se referă la orice act intenționat sau omisiune intenționată menită să înșele alte persoane, în urma căreia victima suferă o pierdere, iar autorul fraudei obține un câștig. Frauda aduce atingere intereselor financiare ale UE și împiedică UE să atingă obiectivele urmărite în cadrul politicilor sale. În prezentul raport, termenul de „fraudă” este folosit pentru a face referire atât la cazuri de suspiciuni de fraudă, cât și la cazuri de fraudă confirmată. Atât Comisia – care este responsabilă în ultimă instanță –, cât și statele membre au obligația de a asigura protejarea împotriva fraudei a intereselor financiare ale UE. Prin urmare, Comisia trebuie să obțină o asigurare suficientă din partea statelor membre că sistemele lor sunt eficiente în prevenirea, detectarea și corectarea fraudei.

**03** Acest audit a evaluat eficacitatea sistemelor instituite de Comisie, precum și în patru state membre (Danemarca, Spania, Italia și România) pentru protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei în cadrul MRR. Curtea de Conturi Europeană a examinat dacă:

- Comisia a contribuit la îmbunătățirea cadrului antifraudă al MRR, prin stabilirea unor cerințe-cheie și prin efectuarea de audituri ale sistemelor statelor membre;
- statele membre au instituit măsuri adecvate de prevenire și de detectare a fraudei;
- procedurile de raportare și de corectare a fraudei sunt suficiente pentru a proteja interesele financiare ale UE.

**04** În cadrul activității sale de audit, Curtea a realizat interviuri, analize documentare, controale la fața locului și un sondaj în rândul autorităților responsabile de MRR cu privire la acțiunile întreprinse de acestea pentru protejarea mecanismului împotriva fraudelor. În *anexa I* sunt prezentate informații generale suplimentare și detalii privind sfera și abordarea auditului.

**05** Prin acest raport, Curtea urmărește să contribuie la consolidarea sistemelor MRR pentru protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei, atât la nivelul Comisiei, cât și la nivelul statelor membre. Întrucât cele mai mari investiții sunt programate spre sfârșitul MRR, este probabil ca noi cazuri de fraudă să iasă la lumină de-abia după încheierea perioadei de implementare a mecanismului. Constatările și recomandările Curții se aplică actualului MRR și după încheierea sa oficială, la sfârșitul anului 2026, dar sunt relevante și pentru orice instrumente viitoare care se bazează pe modele de finanțare similare. Recomandările Curții sunt adresate Comisiei, însă, indirect, pot fi aplicabile și statelor membre.

## Ce a constatat și ce recomandă Curtea

**06** În ansamblu, Curtea concluzionează că sistemele instituite de Comisie și de statele membre în cadrul MRR pentru a proteja interesele UE împotriva fraudei nu sunt pe deplin eficace. Comisia a luat măsuri pentru a îmbunătăți cadrul antifraudă al MRR, însă el prezintă deficiențe în materie de detectare, de raportare și de corectare a fraudelor. Organismele responsabile pentru MRR din statele membre au pus în aplicare măsuri antifraudă, dar acestea au fost deseori introduse cu întârziere, iar tehnicile de detectare, cum ar fi analiza datelor și avertizarea în interes public, nu sunt întotdeauna utilizate. Datele incomplete și inconsecvente privind fraudă legată de MRR, lipsa unor criterii standardizate pentru raportarea cazurilor de fraudă și problemele legate de normele în materie de recuperare pot afecta capacitatea Comisiei de a aplica măsuri corective eficace și în timp util. Este posibil ca unele cazuri de fraudă să fie confirmate printr-o hotărâre judecătorească de-abia după încheierea MRR, dată după care statele membre nu vor mai raporta cazuri de fraudă și nu vor mai furniza informații cu privire la recuperări prin intermediul declarațiilor de gestiune, iar corecțiile generate de revocarea măsurilor nu vor mai fi posibile. Există astfel riscul ca Comisia să nu dispună de informațiile necesare pentru a urmări cazurile și a recupera fondurile în situațiile în care statele membre nu au procedat la recuperarea unei sume suficiente.

### **Comisia a luat măsuri pentru a îmbunătăți cadrul antifraudă al MRR, dar activitatea sa de verificare prezintă unele limitări**

**07** Cadrul antifraudă al MRR definit de [Regulamentul privind MRR](#) stabilește cerințe de nivel înalt pentru sistemele antifraudă ale statelor membre, dar fără a le detalia suficient. Acest lucru a avut un impact asupra modului în care Comisia a evaluat inițial concepția sistemelor statelor membre. În unele cazuri, Comisia nu dispunea de informații complete pentru a putea formula concluzii. Cerințele prevăzute în acordurile de finanțare din MRR încheiate între Comisie și statele membre sunt mai specifice decât cele din [Regulamentul privind MRR](#), dar tot nu suficient de precise în ceea ce privește domeniul de aplicare, acoperirea și calendarul controalelor antifraudă care trebuie efectuate de organismele MRR (punctele [17-21](#)).

- 08** Auditurile Comisiei cu privire la sistemele antifraudă ale statelor membre pot contribui la îmbunătățirea sistemelor. Curtea a identificat unele deficiențe în cadrul acestor audituri, cum ar fi privind o acoperire insuficientă a organismului de audit și a responsabilităților în materie de combatere a fraudei ale organismului de coordonare. În schimb, auditurile efectuate cu privire la organismele de punere în aplicare erau cuprinzătoare, nelipsindu-le decât doar câteva elemente. În unele state membre, Comisia a finalizat auditurile de-abia după prima cerere de plată, ceea ce înseamnă că s-au realizat plăți fără să fi existat probe suficiente cu privire la eficacitatea sistemului de control împotriva fraudei al statului membru. În același timp, auditurile Comisiei au condus la îmbunătățiri ale sistemelor antifraudă din toate cele patru state membre vizitate de Curte: Italia a elaborat un instrument de evaluare a riscului de fraudă, Spania și-a îmbunătățit procedurile de evaluare a riscurilor de fraudă și de avertizare în interes public, România a actualizat diverse măsuri antifraudă, iar Danemarca a pus în aplicare noi orientări. În Danemarca însă, jalonul legat de control introdus de Comisie nu a fost bine conceput, deoarece nu acoperea toate constatările de audit ale Comisiei legate de conformitatea cu cerințele de protecție a intereselor financiare ale UE, prevăzute în Regulamentul privind MRR (punctele [22-35](#)).
- 09** În iulie 2025, Comisia a publicat o propunere de regulament de instituire a Fondului european pentru perioada 2028-2034<sup>1</sup>, care ține seama de unele dintre problemele identificate de Curte. Curtea va publica un aviz cu privire la respectiva propunere. Evaluarea acesteia nu intră în sfera de cuprindere a prezentului raport.

---

<sup>1</sup> [COM/2025/565](#), *Proposal for a Regulation establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034*.



## Recomandarea 1

**În viitoarele programe elaborate după modelul MRR, să se definească și să se verifice la nivelul statelor membre cerințe minime în materie de combatere a fraudei**

Atunci când concepe instrumente bazate pe finanțare nelegată de costuri, Comisia ar trebui să definească pentru statele membre, în propunerea legislativă, cerințe minime uniforme în ceea ce privește prevenirea, detectarea, raportarea și corectarea fraudelor și, înainte de efectuarea oricăror plăți, să verifice dacă aceste cerințe sunt respectate.

Ar trebui incluse:

- (a) nivelul minim al controalelor administrative și la fața locului, precum și elementele care trebuie integrate în evaluările riscului de fraudă;
- (b) o propunere de includere a unor măsuri specifice de prevenire și de detectare pentru îndeplinirea acestor cerințe minime;
- (c) cerința de a returna la bugetul UE fondurile din partea UE legate de activități/proiecte afectate de fraudă.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: la momentul conceperii de instrumente bazate pe finanțare nelegată de costuri.**



## Recomandarea 2

### **Pentru MRR, să se consolideze în continuare auditurile realizate de Comisie cu privire la sistemele antifraudă ale statelor membre**

Comisia ar trebui:

- (a) să își consolideze în continuare auditurile desfășurate în vederea protejării intereselor financiare ale UE, după cum urmează:
  - evaluând, pe baza unor criterii comune, dacă organismele de coordonare își îndeplinesc principalele responsabilități în materie de coordonare și de monitorizare;
  - evaluând în ce măsură organismele de audit acoperă rolul organismelor de coordonare și utilizarea, de către organismele de punere în aplicare, a evaluărilor riscurilor de fraudă și a indicatorilor de risc de fraudă;
- (b) să se asigure că orice jaloane legate de control introduse ca urmare a unor astfel de audituri sunt concepute astfel încât sistemele de control ale statelor membre vizate să respecte cerințele în materie de protejare a intereselor financiare ale UE prevăzute în Regulamentul privind MRR.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: la momentul planificării următoarelor audituri axate pe protecția intereselor financiare ale UE.**

## Statele membre au instituit măsuri de prevenire a fraudei, dar la nivelul sistemelor de detectare a acesteia există în continuare deficiențe

- 10** Organismele de coordonare ar trebui să joace un rol esențial în stabilirea unor cadre antifraudă eficace și în monitorizarea punerii acestora în aplicare. În statele membre selectate, Curtea a constatat că implicarea organismelor de coordonare variază: în Italia și România, ele participă activ la elaborarea acestor cadre, în timp ce organismul de coordonare din Spania nu monitorizează măsurile de combatere a fraudei ale organismelor de punere în aplicare, iar cel din Danemarca nu stabilește nicio cerință obligatorie din punct de vedere juridic (punctele [37-44](#)).
  
- 11** Organismele responsabile de punerea în aplicare a MRR ar trebui să se asigure că politicile antifraudă sunt actualizate și să efectueze evaluări ale riscurilor de fraudă atunci când pun în aplicare măsurile respective. Curtea a constatat că toate cele opt organisme de punere în aplicare selectate instituiseră politici antifraudă pentru MRR, deși, în jumătate dintre cazuri, cu întârziere. În plus, politicile antifraudă ale organismelor din Danemarca nu erau complete. În jumătate dintre cazuri acest lucru se făcuse însă cu întârziere. Marea majoritate a organismelor de punere în aplicare din statele membre efectuează evaluări ale riscurilor de fraudă, iar toate organismele de punere în aplicare selectate, cu excepția celor din Danemarca, realizau o evaluare aprofundată în conformitate cu orientările Comisiei (punctele [45-49](#)).

**12** Printre principalele măsuri de detectare a fraudelor se numără controalele documentare și la fața locului, canalele de avertizare în interes public și tehnicile de analiză/extragere a datelor pentru identificarea semnalelor de alertă. Curtea a constatat că:

- numai organismele de punere în aplicare din Italia și în România acoperă toate domeniile de risc prin controalele lor privind fraudă și integrează indicatori de fraudă în controalele lor privind achizițiile publice. În Spania, organismele de punere în aplicare se bazează în principal pe controalele efectuate de organismul de control intern al sectorului public de stat, IGAE (*Intervención General de la Administración del Estado*). Această instituție nu acoperă însă toate achizițiile publice din cadrul MRR, lacună care era parțial compensată prin verificări suplimentare la nivelul organismelor de punere în aplicare. Danemarca nu include indicatori de fraudă în controalele sale (punctele 50-54);
- organismele responsabile de MRR au instituit canale de avertizare în interes public clar definite prin care este posibilă raportarea anonimă. Organismele de punere în aplicare selectate nu primiseră însă nicio acuzație de fraudă legată de MRR prin intermediul acestor canale, deși nu mai era decât un an până la încheierea perioadei de punere în aplicare a MRR. Curtea nu a identificat nicio dovadă care să ateste că autoritățile ar fi analizat cauzele posibile ale acestei situații (punctele 58-60);
- multe state membre nu utilizează pe deplin instrumentele de extragere a datelor pentru a detecta fraudele. Numai 65 % dintre organismele care au răspuns la sondajul Curții au raportat că utilizează Arachne, instrumentul de extragere a datelor pus de UE la dispoziția statelor membre. 16 % utilizează instrumente naționale, iar restul de 19 % nu recurg, pentru detectarea fraudelor, la vreun instrument de extragere a datelor. Dintre statele membre vizitate, Danemarca, Italia și România utilizează Arachne ca instrument principal, dar numai Italia îl folosește la capacitate maximă. În Spania, organismele responsabile de MRR utilizează un instrument național, al cărui principal scop este mai degrabă analiza conflictelor de interese, nu abordarea riscului de fraudă (punctele 61-64).

**13** Organismele de audit contribuie la reducerea nivelului riscului de fraudă prin evaluarea sistemelor naționale antifraudă și prin verificarea unor proiecte specifice legate de investiții și de reforme. Organismele de audit din trei (Italia, România și Spania) dintre cele patru state membre selectate acoperă în mod corespunzător principalele elemente ale sistemelor antifraudă atunci când efectuează audituri ale acestora. În Danemarca însă, organismul de audit nu controla cu suficientă rigoare semnalele de alertă și acțiunile corective utilizate de organismele de punere în aplicare (punctele 55-57).

## Existența unor lacune în datele privind fraudele legate de MRR și în normele în materie de recuperare poate pune în pericol protejarea intereselor financiare ale UE

- 14** Dacă ar dispune de date complete privind fraudele din cadrul MRR, Comisia ar putea să își direcționeze în mod corespunzător propriile acțiuni de combatere a fraudei și să le monitorizeze așa cum trebuie pe cele desfășurate de statele membre. Autoritățile statelor membre și cetățenii UE au la dispoziție mai multe canale pentru a raporta fraudele din cadrul MRR: Comisia însăși, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și Parchetul European (EPPO). Curtea a identificat însă diferențe la nivelul criteriilor utilizate pentru a stabili dacă un caz se încadrează în categoria fraudelor care afectează interesele financiare ale UE și, în consecință, pentru a decide dacă și când ar trebui el raportat. Acest lucru duce la diferențe între informațiile disponibile pe fiecare dintre aceste canale cu privire la fraudă legată de MRR, precum și între informațiile raportate de statele membre în cadrul unuia și aceluiași canal. Deficiențele de acest tip subminează capacitatea Comisiei de a utiliza astfel de date pentru a-și direcționa în mod corespunzător acțiunile de combatere a fraudei și pentru a aplica măsuri corective (punctele [68-81](#)).
- 15** Corectarea impactului fraudei este un element esențial al unui cadru antifraudă eficace. Curtea a constatat că, în cazul MRR, statele membre trebuie să introducă acțiuni în justiție pentru a recupera sumele fraudate, în timp ce alte fonduri ale UE utilizează o gamă mai largă de acțiuni corective, cum ar fi retragerea proiectelor sau suspendarea plăților. Statele membre nu sunt obligate să returneze la bugetul UE fondurile recuperate, cu excepția situației în care sumele respective sunt considerate insuficiente de către Comisie, ceea ce este, de asemenea, contrar abordării aplicate în cazul altor fonduri ale UE. În plus, în cazul unei fraude comise în cadrul unei achiziții publice, statele membre trebuie să furnizeze Comisiei dovada că au recuperat fondurile de la destinatarul final, și anume autoritatea contractantă, dar nu și de la alte părți, cum ar fi contractanții, care este posibil să fi jucat un rol important în comiterea fraudei. Efectul disuasiv al unei eventuale recuperări riscă să fie astfel diminuat. În majoritatea cazurilor, o eventuală confirmare a fraudei prin hotărâre judecătorească nu va apărea decât după încheierea MRR, când Comisia nu va mai primi din partea statelor membre informații sistematice cu privire la aplicarea recuperărilor care se impun. Aceasta nu va mai putea deci să urmărească dacă statele membre au recuperat fondurile în măsură suficientă. Acest lucru, alături de raportarea inconsecventă, conduce la riscul ca Comisia să nu mai fie în măsură să recupereze fondurile în cazurile în care statele membre nu au procedat la recuperarea unei sume suficiente (punctele [82-88](#)).



### Recomandarea 3

#### Să se îmbunătățească raportarea de către statele membre a suspiciunilor de fraudă legate de MRR

- (1) Comisia ar trebui să emită, pentru statele membre, orientări cu privire la raportarea cazurilor de fraudă în declarațiile de gestiune și în rezumatul auditurilor care trebuie transmise până la sfârșitul anului 2026, în care să promoveze:
  - (a) faptul că statele membre trebuie să raporteze toate cazurile de suspiciune de fraudă legate de MRR care ar putea afecta interesele financiare ale UE, inclusiv pe cele legate de măsuri planificate sau puse în aplicare cu fonduri din cadrul mecanismului, dar care nu sunt incluse în cererea de plată adresată Comisiei;
  - (b) care este cel mai devreme moment din ciclul de detectare a fraudelor în care statele membre ar trebui să raporteze cazurile de suspiciune de fraudă, precum și ce tip de informații ar trebui incluse.
- (2) Comisia ar trebui să stabilească modul în care statele membre urmează să îi raporteze cazurile de suspiciune de fraudă după luna decembrie 2026, adică după încheierea perioadei de punere în aplicare a MRR.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: pentru punctul (1), 31 martie 2026, iar pentru punctul (2), 31 august 2026.**



## Recomandarea 4

### Să se crească impactul măsurilor corective pentru MRR

Comisia ar trebui să emită orientări privind recuperările de fonduri de către statele membre, care să promoveze:

- (a) recuperarea de către statele membre a sumelor afectate de fraudă nu numai de la destinatarii finali ai MRR, ci și de la contractanții/subcontractanții implicați în comportamente frauduloase;
- (b) o abordare armonizată la nivelul statelor membre în ceea ce privește etapa din ciclul de detectare a fraudelor în care ar trebui să se inițieze procesul de recuperare;
- (c) utilizarea unor măsuri corective alternative, cum ar fi suspendarea plăților către destinatarii finali.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 martie 2026.**

# 02

## Observațiile Curții, în detaliu

### Comisia a luat măsuri pentru a îmbunătăți cadrul antifraudă al MRR, dar activitatea sa de verificare prezintă unele limitări

**16** Comisia este responsabilă în ultimă instanță de punerea în aplicare a MRR, pe care îl gestionează în mod direct. În temeiul [Regulamentului privind MRR](#), statele membre au însă obligația de a lua măsuri adecvate pentru a proteja interesele financiare ale UE și pentru a se asigura că fraudă este prevenită, depistată și corectată<sup>2</sup>. Regulamentul privind MRR nu specifică detaliile operaționale, statelor membre oferindu-li-se și posibilitatea de a-și utiliza propriile sisteme naționale, inclusiv pe cele folosite pentru a gestiona alte fonduri ale UE. În astfel de cazuri, statele membre au în continuare obligația de a descrie în mod clar în planurile lor naționale de redresare și reziliență (PNRR) cum anume vor fi sistemele respective aplicate în mod specific pentru MRR<sup>3</sup>. Curtea a evaluat dacă Comisia se asigură, prin metodele enumerate mai jos, că statele membre concep și pun în aplicare sisteme eficiente de control și audit antifraudă:

- evaluarea corespunzătoare a modului în care sunt concepute sistemele antifraudă ale statelor membre;
- introducerea unor dispoziții detaliate în acordurile de finanțare aferente MRR;
- efectuarea în timp util de audituri cu privire la eficacitatea sistemelor.

---

<sup>2</sup> Articolul 22 din [Regulamentul privind MRR](#).

<sup>3</sup> [SWD\(2021\)12](#), *Commission's guidance to member states – recovery and resilience plans*.

## Lipsa unor cerințe antifraudă detaliate în cadrul MRR a limitat evaluarea inițială de către Comisie a modului în care sunt concepute sistemele antifraudă ale statelor membre

- 17** În 2021, pe baza criteriilor de evaluare prevăzute în Regulamentul privind MRR, Comisia a elaborat orientări interne, inclusiv o listă de verificare, astfel încât sistemele de control intern ale tuturor PNRR-urilor să fie evaluate în mod consecvent. În urma evaluării, mecanismele puteau primi fie nota „A”, dacă se dovedeau adecvate, fie „C”, dacă erau insuficiente.
- 18** Comisia a evaluat drept adecvate sistemele de control intern ale tuturor PNRR-urilor<sup>4</sup>. În raportul său special privind evaluarea PNRR-urilor de către Comisie<sup>5</sup>, Curtea a concluzionat că evaluarea era adecvată, dar că, în anumite cazuri, nota „A” era condiționată de îndeplinirea ulterioară a unor cerințe – așa-numitele „jaloane legate de control”. Acest lucru indică faptul că atât Comisia, cât și statele membre în cauză recunoșteau că, la momentul respectiv, sistemele de control erau doar parțial instituite.
- 19** Cadrul antifraudă al MRR definit de Regulamentul privind MRR stabilește cerințe de nivel înalt pentru sistemele antifraudă ale statelor membre – cum ar fi necesitatea de a lua măsuri adecvate pentru a preveni, a depista și a corecta fraudă –, dar fără a le detalia suficient. Curtea a constatat că acest lucru a limitat și evaluarea inițială realizată de Comisie cu privire la modul în care sunt concepute sistemele antifraudă ale statelor membre. În special, criteriile – derivate din cadrul juridic – utilizate de Comisie pentru a verifica, înainte de aprobarea PNRR-urilor, cum sunt concepute sistemele nu erau, în unele cazuri, suficient de specifice. De exemplu, ele nu clarificau sfera de aplicare, acoperirea și calendarul controalelor care trebuiau efectuate de organismele de punere în aplicare pentru a detecta neregulile grave. În ceea ce privește Italia, România și Spania, Comisia a observat că anumite informații lipseau sau nu erau suficient de detaliate pentru a trage concluzii. În cazul Danemarcei, evaluarea făcea referire la controale planificate privind dubla finanțare și la utilizarea declarațiilor pe propria răspundere, dar nu specifica ce organism ar urma să efectueze verificări în domenii precum achizițiile publice, atribuirea contractelor și existența fizică a realizărilor.

---

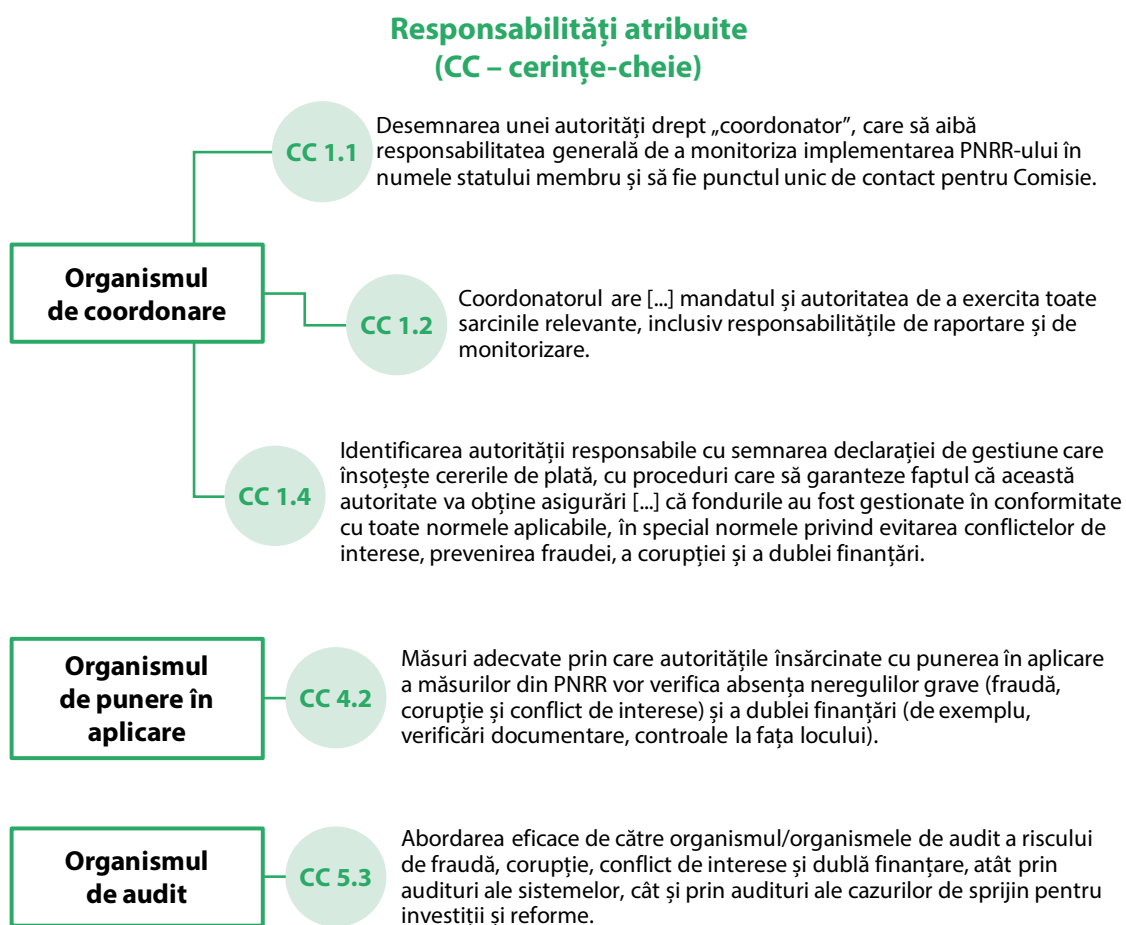
<sup>4</sup> Raportul special nr. 09/2025: „Conformitatea cheltuielilor din MRR cu normele în materie de achiziții publice și de ajutoare de stat – Sistemele de control se îmbunătățesc, dar rămân insuficiente”, punctul 27.

<sup>5</sup> Raportul special nr. 21/2022, punctele 106-111.

## **Acordurile de finanțare compensează parțial faptul că Regulamentul privind MRR nu prevede cerințe minime, dar rolurile și responsabilitățile fiecărui organism nu sunt definite în mod clar**

- 20** În urma aprobării de către Consiliu a PNRR-urilor, Comisia a semnat cu fiecare stat membru acorduri de finanțare din MRR. Fiecare astfel de acord include un articol specific privind protecția intereselor financiare ale UE și cerințe-cheie pentru sistemul de control (*figura 1*). Acestea din urmă depășesc cerințele stabilite de regulament, însă tot nu sunt suficient de specifice cu privire la tipul, acoperirea și calendarul controalelor pentru prevenirea și detectarea fraudei care trebuie efectuate de statele membre și nici referitor la raportarea suspiciunilor de fraudă și la corecțiile necesare.
- 21** Deși definește tipurile de organisme responsabile cu punerea în aplicare a MRR, acordul de finanțare nu descrie în detaliu rolurile și responsabilitățile acestora în ceea ce privește măsurile de combatere a fraudei. Prin urmare, unele dintre responsabilitățile în domeniu definite în acordul de finanțare nu erau atribuite niciunui organism anume, acest aspect aflându-se la latitudinea statului membru (*figura 1*). Din această cauză, a crescut riscul ca statele membre să nu aplice uniform măsurile de combatere a fraudei. Curtea a identificat exemple de supraveghere inadecvată din partea organismelor de coordonare (punctele *37-41*) și de controale insuficiente din partea organismelor de punere în aplicare (punctele *53-54, 63-64* și *anexa II*).

**Figura 1 | Responsabilitățile în materie de combatere a fraudei care le revin statelor membre în temeiul acordului de finanțare din MRR**



### Cerințe-cheie în materie de combatere a fraudei care nu au fost atribuite unui anumit organism

**CC 2.1** Măsuri corespunzătoare de prevenire, detectare și corectare a fraudei, a corupției și a conflictelor de interese și de evitare a dublei finanțări, precum și introducerea de acțiuni în justiție pentru recuperarea fondurilor deturnate.

**CC 2.2** O evaluare a riscului de fraudă și definirea unor măsuri adecvate de combatere a fraudei.

**CC 3.1** O procedură eficace de elaborare a declarației de gestiune, de documentare a rezumatului auditurilor și de păstrare a informațiilor justificative necesare pentru pista de audit.

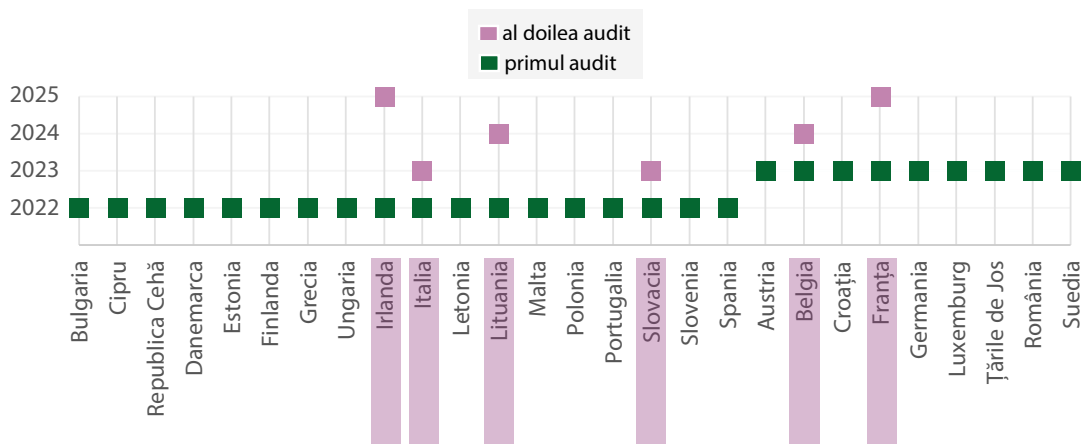
**CC 3.2** Proceduri eficace de asigurare a faptului că toate cazurile de fraudă, corupție și conflict de interese sunt raportate în mod corespunzător și corectate prin recuperare.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza anexei 1 la acordul de finanțare din MRR încheiat între Comisie și statele membre.

## Auditurile Comisiei contribuie la prevenirea și la detectarea fraudei, dar nu acoperă pe deplin unele elemente importante ale sistemelor antifraudă

- 22** Pentru a obține o asigurare cu privire la eficacitatea sistemelor statelor membre, acordurile de finanțare din MRR includ o prevedere care impune Comisiei să solicite informații suplimentare și să efectueze audituri ale sistemelor la fața locului, inclusiv audituri pentru protecția intereselor financiare ale UE (audituri PIFU). Comisia a început aceste audituri în 2022. Până în iunie 2025, ea auditase fiecare stat membru cel puțin o dată și șase state membre de două ori (*figura 2*).

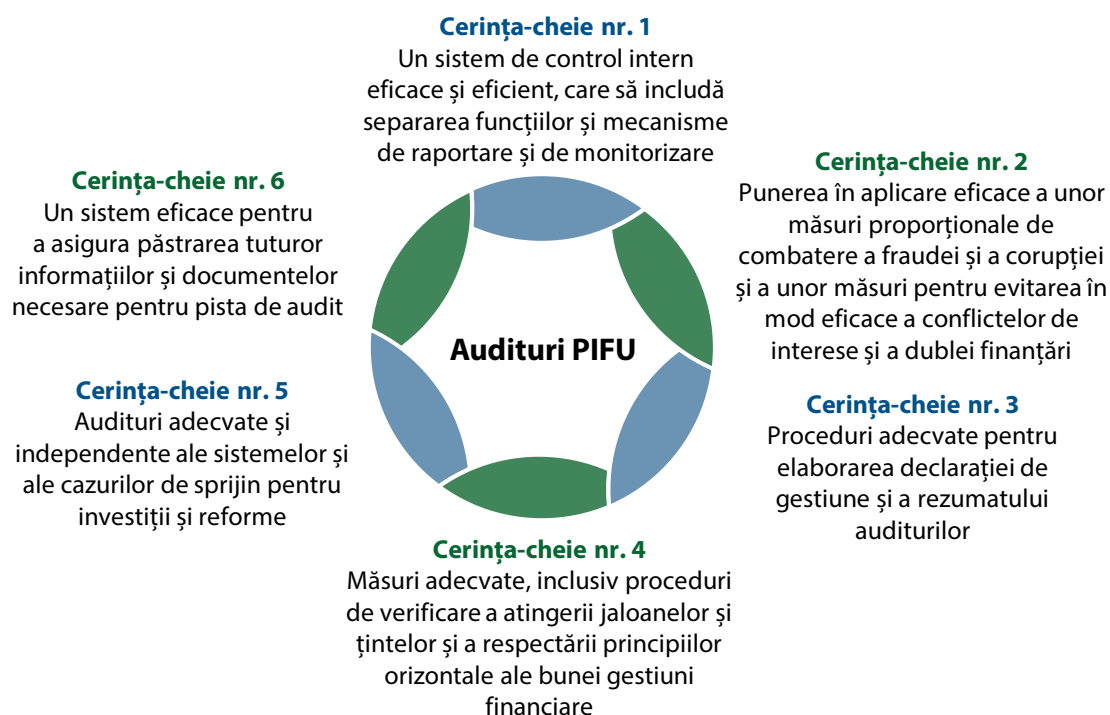
**Figura 2 | Auditurile realizate de Comisie cu privire la măsurile puse în aplicare pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor din auditurile PIFU ale Comisiei.

- 23** În conformitate cu strategia de audit a Comisiei, auditurile PIFU verifică dacă sistemele de control ale statelor membre respectă cerințele-cheie definite în acordul de finanțare din MRR (astfel cum se arată în *figura 3*), cu scopul de a oferi asigurarea că sistemele de control sunt în măsură să prevină, să detecteze și să corecteze cazurile de fraudă, corupție, conflict de interese și dublă finanțare. Începând cu 2021, Comisia a oferit formări cu privire la modul în care evaluează sistemele antifraudă ale statelor membre, precum și unele orientări generale referitoare la sistemele de control. Auditurile au început în februarie 2022, însă Comisia a emis abia în ianuarie 2023 orientări cuprinzătoare privind sistemul de control intern. Acestea au fost transmise statelor membre și conțineau detalii cu privire la elementele pe care Comisia le considera necesare pentru îndeplinirea fiecăreia dintre cerințele-cheie.

**Figura 3 | Cerințele-cheie pentru protejarea intereselor financiare ale UE**



*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza anexei 1 la acordul de finanțare din MRR încheiat între Comisie și statele membre.

**24** Curtea a analizat dacă auditurile PIFU realizate de Comisie evaluează în mod corespunzător funcționarea eficace a sistemelor antifraudă ale statelor membre. Mai exact, s-a analizat dacă, în cadrul auditurilor sale, Comisia:

- acoperă toate organismele relevante pentru MRR;
- aplică criterii clare și lipsite de ambiguitate pentru evaluarea cerințelor-cheie;
- urmărește cursul dat constatărilor și recomandărilor.

### **Acoperirea tuturor organismelor relevante**

**25** Curtea a constatat că sfera auditurilor PIFU efectuate de Comisie acoperă organismul de coordonare, organismele de punere în aplicare și destinatarii finali. Nu sunt incluse însă organismele de audit – pe motiv că acestea fac obiectul unor audituri de conformitate separate ale Comisiei –, deși obiectivul unui audit PIFU este de a obține o asigurare cu privire la sistemul de control.

**26** Un aspect esențial al auditurilor de acest tip este de a obține o înțelegere solidă a sistemului de control prin examinarea tuturor procedurilor relevante. Pe lângă realizarea controalelor de sistem, Comisia stabilește organismele de punere în aplicare ce urmează să fie auditate, în funcție de măsurile selectate. Ea examinează apoi procedurile relevante din perspectiva acestor măsuri, nu întreaga documentație disponibilă referitoare la combaterea fraudei la nivelul autorității de punere în aplicare. Nu are deci loc o examinare a procedurilor legate de fraudă în cazul în care măsurile selectate se află într-un stadiu mai puțin avansat de implementare. De exemplu, dacă măsurile selectate nu includ o achiziție finalizată, nu se va evalua nicio procedură de achiziții publice.

### **Aplicarea unor criterii clare și lipsite de ambiguitate**

**27** Comisia a elaborat o listă generală de verificare pentru audituri, derivată din orientările sale din 2023, cu scopul de a evalua punerea în aplicare a controalelor de prevenire și de detectare și a corecțiilor. Ea utilizează această listă de verificare atunci când evaluează organismele de punere în aplicare. Comisia nu a elaborat însă nicio listă de verificare specifică pentru organismul de coordonare, care să conțină criterii comune privind responsabilitățile de coordonare și de monitorizare ale acestuia în ceea ce privește protecția intereselor financiare ale UE.

**28** În plus, lista de verificare utilizată pentru organismele de audit în cadrul auditurilor de conformitate ale Comisiei (punctul 25) nu garantează o evaluare completă a responsabilităților acestora în materie de protejare a intereselor financiare ale UE. Ea nu acoperă decât responsabilitățile generale ale organismelor de audit și nu impune o evaluare a eficacității auditurilor de sistem realizate de acestea în domenii precum supravegherea organismului de coordonare și utilizarea de către organismele de punere în aplicare a evaluării riscului de fraudă și a indicatorilor de fraudă.

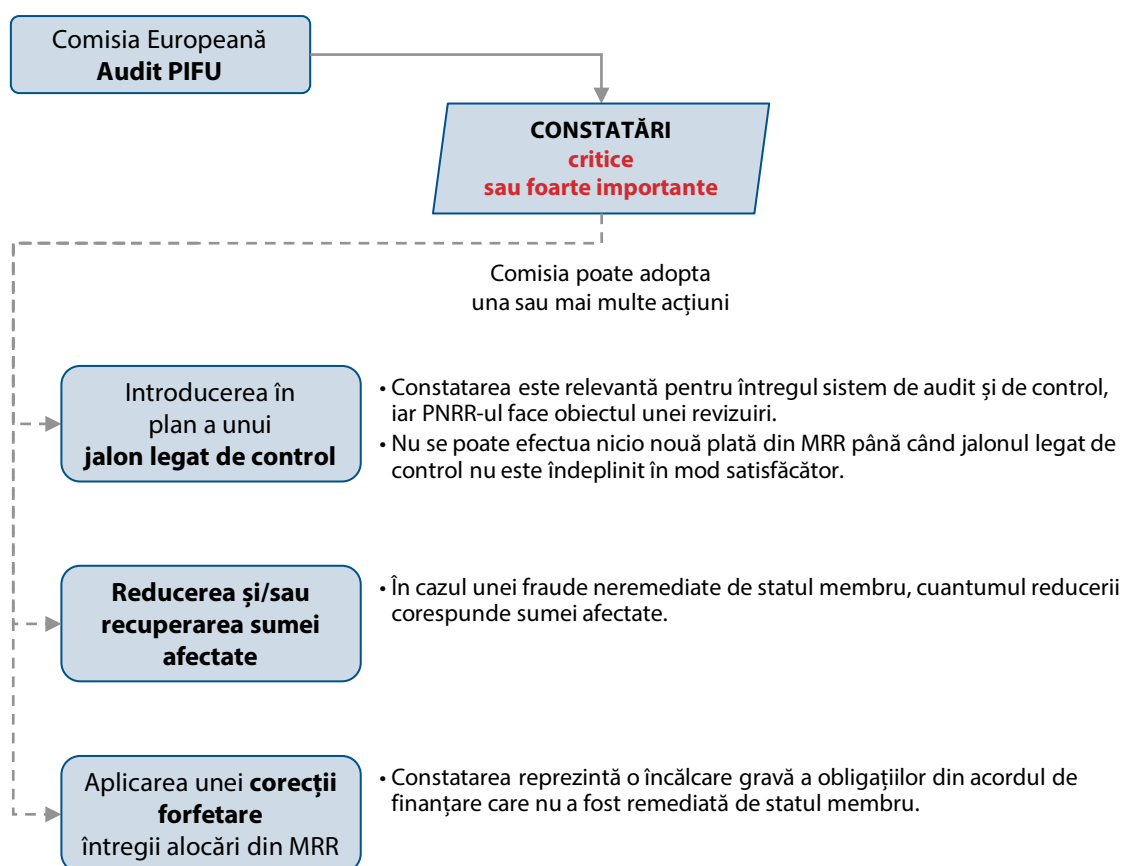
**29** Curtea a constatat că, deși era cuprinzătoare, lista de verificare a Comisiei pentru organismul de punere în aplicare nu aborda pe deplin următoarele elemente:

- nivelul minim de controale (de exemplu, verificări privind achizițiile publice și/sau atribuirea granturilor) și indicatorii de fraudă (de exemplu, semnale de alertă privind achizițiile publice) necesari pentru a îndeplini cerința-cheie 4.2 (*figura 1*);
- măsuri asigurătorii în caz de suspiciune de fraudă (de exemplu, suspendarea plăților viitoare).

## Urmărirea cursului dat constatărilor și recomandărilor

- 30** Activitatea de audit a Comisiei poate conduce la patru tipuri de constatări: critice, foarte importante, importante sau a căror soluționare este recomandabilă. Comisia urmărește dacă se dă curs constatărilor, dar, în cazul în care identifică constatări critice sau foarte importante, poate lua măsuri suplimentare (*figura 4*).

**Figura 4 | Măsuri suplimentare adoptate de Comisie în cazul constatărilor critice sau foarte importante**



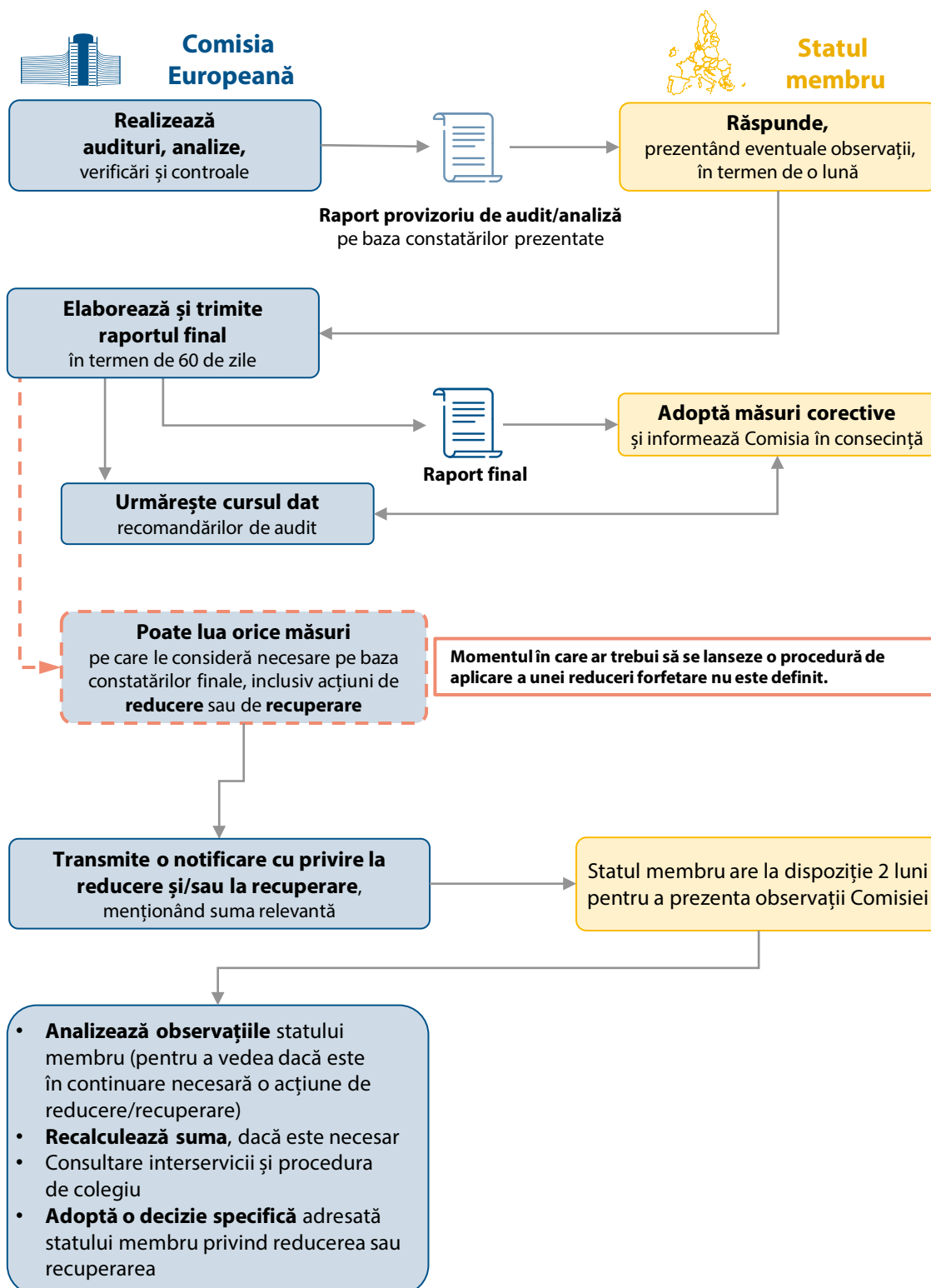
*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza orientărilor Comisiei și a acordului de finanțate din MRR.

- 31** Dacă statele membre nu acceptă sau nu pun în aplicare o recomandare care decurge dintr-o constatare critică sau foarte importantă, declarația de asigurare formulată de directorul general în raportul anual de activitate al Comisiei poate include o rezervă. În Raportul său anual pe 2024<sup>6</sup>, Curtea a observat că, atunci când un stat membru acceptă constatările critice sau foarte importante și recomandările aferente, Comisia clasifică sistemul respectivului stat membru ca prezentând un risc mediu chiar dacă nu există nicio dovadă că acesta a adoptat acțiunile corective recomandate. Comisia nu emite, deci, o rezervă, chiar dacă statul membru nu a adoptat încă măsurile corective necesare. Curtea a considerat că această abordare poate conduce la o subestimare, în domeniul vizat, a evaluării riscurilor pentru statul membru în cauză.
- 32** Cadrul Comisiei privind reducerile și recuperările nu definește momentul în care Comisia ar trebui să lanseze o procedură de aplicare a unei reduceri forfetare dacă statele membre nu remediază constatările care reprezintă o încălcare gravă a obligațiilor din acordul de finanțare. Această lacună sporește riscul unei aplicări inconsecvente la nivelul statelor membre (*figura 5*). Până în iulie 2025, Comisia nu impusese nicio reducere forfetară.

---

<sup>6</sup> Raportul anual pe 2024, punctul 11.55.

Figura 5 | Procedura de aplicare a unei reduceri forfetare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

- 33** Auditurile PIFU realizate de Comisie pot contribui în mod eficace la lupta împotriva fraudei. Misiunile de audit nu au fost însă finalizate înainte de efectuarea primelor plăți decât în 17 dintre cele 27 de state membre. Pentru celelalte 10, plățile inițiale din MRR au fost deci efectuate fără să fi existat dovezi suficiente cu privire la eficacitatea sistemelor naționale de control antifraudă.
- 34** Curtea a constatat că recomandările Comisiei care decurg din auditurile PIFU au condus la îmbunătățiri semnificative ale sistemelor în trei dintre cele patru state membre vizitate de Curte. De exemplu:
- în **Italia**, organismele de punere în aplicare au început să utilizeze modelul de evaluare a riscului de fraudă;
  - în **Spania**, organismele de punere în aplicare au început să ajusteze planurile și metodologiile de evaluare a riscurilor pentru a respecta orientările emise de Serviciul național de coordonare antifraudă și au introdus canale armonizate de avertizare în interes public prin care este posibilă raportarea anonimă;
  - în **România**, organismul de coordonare și organismele de punere în aplicare au luat măsuri pentru a actualiza o serie de proceduri, inclusiv cele referitoare la un model de evaluare a riscurilor, la canalele de avertizare în interes public, la codurile de etică și la o politică antifraudă.
- 35** În **Danemarca**, în urma auditurilor Comisiei, organismul de audit a început să utilizeze instrumentul Comisiei de extragere a datelor, Arachne (punctul **61**), iar organismul de coordonare a emis orientări privind realizarea controalelor de gestiune. În opinia Curții, recomandările Comisiei referitoare la constatările critice sau foarte importante nu au fost însă puse în aplicare pe deplin. Nici jalonul legat de control introdus de Comisie în PNRR-ul Danemarcei (punctul **18**) nu aborda integral respectivele recomandări (*caseta 1*). Prin urmare, în cursul auditului său, Curtea a constatat că o serie de deficiențe identificate de Comisie persistau. Printre acestea se numărau coordonarea și supravegherea necorespunzătoare din partea organismului de coordonare, lipsa anumitor elemente legate de fraudă din evaluările riscului de fraudă, verificarea insuficientă a achizițiilor publice și utilizarea limitată de către organismele de punere în aplicare a instrumentelor de extragere a datelor (punctele **41**, **49**, **54** și *anexa II*).

## Caseta 1

### Deficiență în modul de concepere a jalonului legat de control introdus pentru Danemarca

În urma auditului desfășurat în 2022, Comisia a recomandat Danemarcei să instituie o politică antifraudă cuprinzătoare, utilizând modelul furnizat în orientările sale, și să includă elemente antifraudă și anticorupție în formarea personalului. În cursul revizuirii din 2023 a PNRR-ului acestui stat, Comisia a introdus un jalon legat de control care impunea „adoptarea unui plan de acțiune privind strategia antifraudă și anticorupție”.

În Raportul său anual pe 2024, Curtea a considerat că jalonul era îndeplinit în mod satisfăcător.

Cu toate acestea, prin modul în care a fost conceput și pus în aplicare, jalonul nu asigură faptul că sistemele de control ale statului membru respectau cerințele privind protejarea intereselor financiare ale UE prevăzute la articolul 22 din Regulamentul privind MRR. De exemplu, jalonul respectiv nu impunea organismelor daneze de punere în aplicare să verifice procedurile de achiziții publice sau să efectueze controale periodice cu privire la utilizarea corespunzătoare a finanțării acordate.

## Statele membre au instituit măsuri de prevenire a fraudei, dar la nivelul sistemelor de detectare a acesteia există în continuare deficiențe

- 36** Măsurile de prevenire a fraudei sunt esențiale pentru un cadru antifraudă eficace, contribuind la reducerea nivelului de risc de fraudă. În plus, este nevoie de măsuri adecvate pentru detectarea fraudelor care nu au putut fi prevenite. Curtea a evaluat punerea în aplicare de către statele membre a unor astfel de măsuri.

## Organismele de coordonare sunt esențiale pentru stabilirea cadrului antifraudă, dar nu joacă întotdeauna un rol activ

- 37** Organismele de coordonare, care supraveghează la nivel general implementarea PNRR-urilor, fiind responsabile totodată de semnarea declarației de gestiune (*figura 1*), sunt esențiale pentru asigurarea unui cadru antifraudă bine conceput prin stabilirea unor cerințe obligatorii din punct de vedere juridic, prin furnizarea de orientări organismelor de punere în aplicare și prin monitorizarea activă a aplicării cadrului. O strategie națională antifraudă privind MRR poate contribui de asemenea la eficacitatea măsurilor de combatere a fraudei, în special în cazul în care structurile organizaționale ale statelor membre sunt descentralizate.
- 38** În ansamblu, Curtea a constatat că, în Italia și în România, organismele de coordonare joacă un rol activ în conceperea cadrului antifraudă al MRR, dar acest lucru nu este valabil și în Danemarca și Spania (*tabelul 1*).

**Tabelul 1 | Responsabilitățile organismelor de coordonare în materie de combatere a fraudei legate de MRR variază de la un stat membru la altul**

Responsabilitățile organismului de coordonare	Danemarca	Italia	România	Spania
<b>Coordonare</b>				
Stabilirea de cerințe pentru combaterea fraudei	X	✓	✓	✓*
Furnizarea de orientări privind modul de îndeplinire a cerințelor	●	✓	✓	✓**
<b>Monitorizare</b>				
Monitorizarea respectării de către organismele de punere în aplicare a cerințelor/orientărilor emise de organismul de coordonare	X	✓	✓	X
<b>Procedura de întocmire a declarației de gestiune</b>				
Solicitarea de dovezi privind controalele efectuate de organismele de punere în aplicare	X	✓	✓	X
Solicitarea listei neregulilor și a acțiunilor corective	●	✓	✓	✓

\* Cerințele nu sunt stabilite de organismul de coordonare, ci printr-un act legislativ național.

\*\* Orientările erau furnizate de organismul de coordonare și de Serviciul spaniol de coordonare antifraudă (SNCA).

✓ - da; X - nu; ● - parțial

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza orientărilor Comisiei și a informațiilor furnizate de statele membre.

**39** În **Italia** și în **România**, organismele de coordonare sunt implicate activ în elaborarea cadrului antifraudă prin stabilirea de cerințe și furnizarea de orientări pentru organismele de punere în aplicare, inclusiv în ceea ce privește controalele vizând detectarea neregulilor grave, procedurile de raportare și instrumentele de autoevaluare a riscurilor de fraudă. De asemenea, organismele de coordonare din aceste două state membre și-au elaborat propriile liste de verificare pentru a monitoriza respectarea cerințelor de către organismele de punere în aplicare.

**40** Organismul de coordonare din **Spania** a elaborat orientări care precizează cum ar trebui să îndeplinească organismele de punere în aplicare cerințele minime definite prin lege care li se aplică. El nu monitorizează însă dacă aceste orientări sunt respectate.

**41** În **Danemarca**, organismul de coordonare nu impune niciun fel de cerințe organismelor de punere în aplicare. El a adoptat o strategie antifraudă care definește responsabilități generale ale organismelor de punere în aplicare – cum ar fi asigurarea controalelor interne, gestionarea cazurilor de suspiciune de fraudă și promovarea sensibilizării –, însă dispozițiile respective nu sunt obligatorii, iar organismul de coordonare nu monitorizează dacă acestea sunt respectate de organisme de punere în aplicare. Strategia reiterează în primul rând obligațiile existente în temeiul Regulamentului privind MRR, fără a specifica detalii suplimentare, cum ar fi criteriile minime care trebuie respectate în cazul controalelor de gestiune, utilizarea de semnale de alertă sau sprijinul metodologic pentru procedura de evaluare a riscurilor de fraudă.

**42** Toate cele patru state membre au adoptat strategii antifraudă privind MRR, însă **Danemarca și Italia** le-au adoptat la aproape un an de la prima cerere de plată din MRR (*figura 6*).

**Figura 6 | Adoptarea strategiilor antifraudă pentru MRR: cronologie**

Stat membru	Prima cerere de plată		Cât timp a trecut între adoptarea strategiei antifraudă pentru MRR și prima cerere de plată (în luni)
	Strategia generală antifraudă pentru MRR		
Danemarca	noiembrie 2023	decembrie 2022	11
Italia	octombrie 2022	decembrie 2021	10
România	mai 2022	mai 2022	0
Spania	septembrie 2021	noiembrie 2021	-2

Două state membre au adoptat strategia antifraudă după prima cerere de plată din MRR.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza dovezilor primite de la statele membre.

**43** Curtea observă că organismul de coordonare din **Italia** nu s-a limitat la cerințele minime de prevenire a fraudei (punctul 37) și a creat o rețea vastă de coordonare antifraudă (*caseta 2*). Curtea consideră că acesta este un exemplu de bună practică.

## Caseta 2

### Rețeaua de coordonare antifraudă din Italia

Printr-un memorandum de înțelegere încheiat între Ministerul Economiei și Finanțelor (organismul de coordonare) și *Guardia di Finanza* (Garda Financiară), aceasta din urmă a fost integrată în sistemul italian de control al PNRR. Memorandumul permite autorităților însărcinate cu punerea în aplicare a măsurilor din PNRR să desemneze puncte de contact antifraudă, să participe la rețea, să facă schimb de informații relevante, să raporteze nereguli și să colaboreze cu *Guardia di Finanza*. În plus, a fost înființat un grup operativ prezidat de organismul de coordonare, care include principalele instituții și urmărește să soluționeze problemele legate de control și raportare, să elaboreze orientări și să propună ajustări normative.

- 44** Orientările din 2023 ale Comisiei evidențiază drept bună practică o strategie clară de comunicare externă, cu scopul de a crește gradul de conștientizare cu privire la importanța prevenirii fraudei prin avertizarea în interes public și de a-i descuraja pe potențialii autori de fraude, insistând asupra sancțiunilor la care se expun. În statele membre vizitate nu au fost desfășurate campanii externe specifice de sensibilizare cu privire la fraudă în contextul MRR, însă Curtea a identificat exemple de bune practici în **Italia, România și Spania** (*caseta 3*).

## Caseta 3

### Mesaje de sensibilizare a opiniei publice vizând descurajarea fraudei

#### Italia

Toate proiectele din PNRR sunt prezentate pe [site-ul web Italia Domani](#), unde este promovat și memorandumul de înțelegere încheiat cu *Guardia di Finanza*. Sensibilizarea cu privire la parteneriatul cu poliția economică din Italia poate avea un efect de descurajare și clarifică exact către ce organism ar trebui raportate suspiciunile de fraudă.

#### Spania

Pe [site-ul PNRR](#) există o secțiune specifică privind raportarea fraudelor, inclusiv un link către [Infofraude](#), canalul de avertizare în interes public cu privire la încălcări legate de fondurile europene instituit de Serviciul spaniol de coordonare antifraudă (AFCOS).

#### România

„Planul de conștientizare privind prevenirea fraudei, corupției și a dublei finanțări în cadrul PNRR”, elaborat de organismul de coordonare, a fost publicat [online](#) în mai 2025. Acest plan sensibilizează publicul cu privire la riscurile de fraudă și de corupție, precum și la utilizarea tehnologiilor moderne pentru detectarea fraudei. El subliniază totodată colaborarea dintre instituțiile naționale și cele europene în vederea combaterii fraudei transfrontaliere, adresându-se funcționarilor publici, beneficiarilor și publicului larg prin diferite canale de comunicare, inclusiv site-uri web, platforme de comunicare socială și ateliere.

## Organismele de punere în aplicare au instituit măsuri de prevenire a fraudei, iar în două dintre statele membre selectate, ele efectuează controale cuprinzătoare pentru detectarea acestora

Organismele de punere în aplicare au instituit măsuri de prevenire a fraudei pentru MRR, dar, în majoritatea cazurilor, după prezentarea primei cereri de plată

- 45** Acordul de finanțare din MRR impune statelor membre să pună în aplicare măsuri adecvate de prevenire a fraudei. Orientările din 2023 ale Comisiei prevăd că măsurile ar trebui să includă asigurarea faptului că politicile antifraudă sunt la zi și efectuarea de evaluări ale riscurilor de fraudă. Curtea a analizat dacă organismele de punere în aplicare selectate din statele membre vizitate implementaseră astfel de măsuri ([tabelul 2](#)).

**Tabelul 2 | Măsuri de prevenire a fraudei adoptate de organismele de punere în aplicare**

Statul membru	Organismul de punere în aplicare	Politici antifraudă	Evaluarea riscurilor de fraudă
Danemarca	Mediu	●	X
	Energie	●	X
Italia	Turism	✓	✓
	Mediu	✓	✓
România	Transporturi	✓	✓
	Energie	✓	✓
Spania	Ecologie	✓	✓
	Științe	✓	✓

✓ - da; X - nu; ● - parțial

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza orientărilor Comisiei și a informațiilor furnizate de statele membre.

**46** O politică antifraudă oficială pentru MRR demonstrează determinarea organismelor de punere în aplicare de a combate fraudă. Ea ar trebui să includă, în mod special, strategii pentru dezvoltarea unui cadru antifraudă, cum ar fi privind formarea, utilizarea de instrumente de extragere a datelor, proceduri de avertizare în interes public, acțiuni corective, proceduri de raportare, utilizarea semnalelor de alertă privind natura frauduloasă în controalele de gestiune și alocarea responsabilităților în materie de combatere a fraudei. Curtea a constatat că toate organismele de punere în aplicare selectate instituieră o politică antifraudă. Aceasta nu era însă completă în **Danemarca**, deoarece îi lipseau anumite elemente, precum utilizarea semnalelor de alertă în cadrul controalelor și alocarea clară a responsabilităților pentru combaterea fraudei. Trebuie precizat și că patru dintre cele opt organisme elaboraseră aceste politici după transmiterea către Comisie a primei cereri de plată (*figura 7*).

**Figura 7 | Adoptarea politicilor antifraudă pentru MRR: cronologie**

Organismul de punere în aplicare	Politica antifraudă	Prima cerere de plată pentru măsuri de tip investiții/acordare de granturi/contracte semnate		Cât timp a trecut între adoptarea politicii antifraudă pentru MRR și prima cerere de plată (în luni)
		Adoptarea politicii antifraudă	Prima cerere de plată	
Danemarca	Energie	martie 2024	decembrie 2022	15 ◆
	Mediu	martie 2024	decembrie 2022	15 ◆
Italia	Turism	iulie 2022	decembrie 2021	7 ◆
	Mediu	iunie 2022	iunie 2022	0 ◆
România	Energie	iunie 2024	decembrie 2022	18 ◆
	Transporturi	noiembrie 2023	decembrie 2023	-1 ◆
Spania	Ecologie	februarie 2022	noiembrie 2022	-9 ◆
	Științe	decembrie 2021	noiembrie 2022	-11 ◆

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza dovezilor primite de la statele membre.

**47** O evaluare a riscurilor de fraudă stabilește dacă controalele interne existente abordează în mod suficient riscurile de fraudă și identifică domeniile în care sunt necesare controale suplimentare (*tabelul 3*).

**Tabelul 3 | Sfera de cuprindere a evaluării riscurilor de fraudă**

Stadiul de punere în aplicare a proiectului	Riscurile care trebuie abordate
Selectarea proiectului/solicitanților	Conflicte de interese în cadrul comitetului de evaluare
	Declarații false din partea solicitanților
	Risc de dublă finanțare
Implementarea propriu-zisă a proiectului	Conflicte de interese nedivulgate
	Riscuri în materie de achiziții publice – mită și comisioane ilegale, evitarea sau manipularea procedurilor competitive necesare, înțelegeri între ofertanți, manipularea prețurilor
	Manipularea declarațiilor de cheltuieli
	Nelivrarea sau înlocuirea produselor
	Modificarea contractelor existente
Certificare și plăți	Procese incomplete sau inadecvate de gestionare și de verificare a cheltuielilor
	Conflicte de interese la nivelul organismului de punere în aplicare

Sursa: Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficiente și proporționale, Comisia Europeană, 2014.

- 48** Curtea a constatat că, în esență, statele membre erau conștiente de obligația de a efectua o evaluare a riscului de fraudă. Sondajul Curții a arătat că 80 % dintre organismele de punere în aplicare ce au răspuns realizează o astfel de evaluare pentru măsurile MRR.
- 49** În ceea ce privește statele membre vizitate, Curtea a constatat că organismele de punere în aplicare din **Italia**, din **România** și din **Spania** utilizau modelul de evaluare a riscului de fraudă elaborat de Comisie (**tabelul 3**). Cu o excepție, în cazul unui organism de punere în aplicare din România, evaluările riscului de fraudă nu au fost efectuate de la începutul MRR, ci în urma unui audit PIFU realizat de Comisie și, în majoritatea cazurilor, ca răspuns la o recomandare a acesteia. Organismele de punere în aplicare din **Danemarca** nu utilizau modelul Comisiei sau un model similar de evaluare a riscului de fraudă și nici nu abordau în mod suficient riscurile menționate în **tabelul 3**. În Danemarca, evaluările urmăresc în principal mai degrabă riscuri generale, cum ar fi lipsa unui cadru de reglementare clar și complexitatea proceselor, și mai puțin riscuri specifice legate de fraudă.

---

## În două dintre cele patru state membre selectate, organismele de punere în aplicare efectuează controale cuprinzătoare axate pe detectarea fraudei

- 50** Cerința-cheie nr. 4.2 din acordurile de finanțare din MRR (*figura 1*) impune organismelor de punere în aplicare să verifice absența fraudei. Orientările din 2023 ale Comisiei recomandă utilizarea unor proceduri documentate și a unor liste de verificare detaliate, care contribuie la reducerea riscului de fraudă și asigură conformitatea cu legislația UE și cu cea națională aplicabilă. Curtea a evaluat punerea în aplicare de către statele membre a unor astfel de măsuri.
- 51** În *tabelul 4* se indică dacă organismele de punere în aplicare selectate din cele patru state membre vizitate de Curte utilizau liste de verificare specifice care acoperă principalele domenii cu risc de fraudă și dacă integraseră indicatorii de risc de fraudă furnizați de Comisie<sup>7</sup> în cadrul controalelor lor privind achizițiile publice, acesta fiind un domeniu în care impactul financiar al fraudei poate fi ridicat.

---

<sup>7</sup> Notă informativă privind indicatorii de fraudă pentru FEDR, FSE și FC, Comisia Europeană, 2009.

**Tabelul 4 | Controale realizate de organismele de punere în aplicare cu privire la principalele riscuri de fraudă**

Organismul de punere în aplicare	Listă de verificare privind acordarea granturilor	Listă de verificare privind legalitatea și regularitatea cheltuielilor	Listă de verificare la fața locului	Listă de verificare a achizițiilor publice, cu indicatori de fraudă
<b>Danemarca</b>				
Mediu	✓	✓*	X	X
Energie	✓	✓*	X	X
<b>Italia</b>				
Turism	✓	✓	✓	✓
Mediu	✓	✓	✓	✓
<b>România</b>				
Transporturi	✓	✓	✓	✓
Energie	✓	✓	✓	✓
<b>Spania</b>				
Ecologie	●**	✓	✓	●**
Științe	●**	✓***	X	●**

\* Verificări proprii și rapoarte realizate de auditori externi contractați de către destinatari

\*\* Acoperite de IGAE și, parțial, de organismele de punere în aplicare

\*\*\* Delegate integral organismelor de punere în aplicare de la nivelurile inferioare

✓ - da; X - nu; ● - parțial

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza orientărilor Comisiei și a informațiilor furnizate de statele membre.

**52** Organismele de punere în aplicare din **România** și cele din **Italia** urmează o abordare similară cu cea aplicată pentru gestionarea fondurilor structurale, cu controale administrative periodice și bazate pe riscuri pentru verificarea fraudei, acoperind toate domeniile de risc. În **România**, organismele de punere în aplicare au elaborat liste de verificare specifice care urmăresc în mod explicit indicatorii de fraudă din contractele de achiziții publice. În mod similar, în **Italia**, indicatorii de fraudă sunt integrați în listele de verificare privind achizițiile publice, iar unele organisme de punere în aplicare efectuează, de asemenea, verificări suplimentare utilizând o listă de verificare a riscului de fraudă furnizată de poliția financiară italiană.

- 53** În **Spania**, pentru controalele privind achizițiile publice și atribuirea contractelor, organismele de punere în aplicare se bazează, în general, integral pe controalele efectuate de organismul de control intern al sectorului public de stat (IGAE). Curtea a constatat că IGAE nu acoperă toate achizițiile publice din MRR, dar acest lucru era parțial compensat de controale prin sondaj efectuate de organismele de punere în aplicare. În comparație cu rolul său național, IGAE are o responsabilitate suplimentară în cadrul MRR, și anume de a detecta fraudă la nivelul procedurilor de contractare prin utilizarea indicatorilor de fraudă (semnale de alertă) prevăzuți în orientările Comisiei. Deși este obligat prin lege să verifice toate aspectele acoperite de mandatul său și să raporteze orice caz de neconformitate, IGAE nu utilizează o listă de verificare specifică pentru achizițiile publice. În lipsa unei piste de audit, Curtea nu a fost în măsură să verifice amploarea sau exhaustivitatea controalelor efectuate.
- 54** În **Danemarca**, organismele de punere în aplicare efectuează controale în timpul etapei de acordare a grantului și înainte de efectuarea plății, dar fără să utilizeze indicatorii de fraudă. Nu există nicio dispoziție care să impună controale în materie de achiziții publice sau controale la fața locului.

### **În general, organismele de audit efectuează audituri adecvate ale sistemelor organismelor de punere în aplicare**

- 55** În temeiul acordului de finanțare din MRR, organismele de audit trebuie să abordeze riscul de fraudă atât prin audituri ale sistemelor, cât și prin audituri ale unor cazuri specifice legate de investiții și reforme. **Tabelul 5** arată că, în trei din patru state membre selectate, organismele de audit acoperă în mod corespunzător principalele elemente ale sistemelor antifraudă atunci când efectuează audituri de sistem.

**Tabelul 5 | Elemente acoperite de organismele de audit (în cadrul auditurilor sistemelor)**

Componenta sistemului	Danemarca	Italia	România	Spania
<b>Audituri ale sistemelor organismelor de punere în aplicare</b>				
Sensibilizarea personalului cu privire la fraudă și formarea în domeniul combaterii fraudei	✓	✓	✓	✓
Elaborarea unei evaluări a riscului de fraudă	●	✓	✓	✓
Utilizarea de indicatori de fraudă (semnale de alertă) în cadrul verificărilor efectuate de organismele de punere în aplicare	X	✓	✓	✓
Proceduri de raportare a fraudei	●	✓	✓	✓
Proceduri de corecție	X	✓	✓	✓
<b>Audituri ale sistemelor organismului de coordonare</b>				
Coordonarea și monitorizarea măsurilor antifraudă ale organismelor de punere în aplicare	X	✓	✓	X

✓ - da; X - nu; ● - parțial

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza orientărilor din 2023 ale Comisiei.

**56** În **Italia**, **România** și **Spania**, organismele de audit utilizează pentru auditurile sistemelor organismelor de punere în aplicare aceeași abordare ca în cazul fondurilor structurale ale UE. Ele se bazează pe întrebări specifice privind fraudă, inspirate din cele mai bune practici incluse în orientările din 2023 ale Comisiei. Numai **Italia** și **România** acoperă însă în mod cuprinzător rolul de coordonare și de monitorizare al organismului de coordonare. La polul opus, în **Spania** nu se efectuase până în iunie 2025 niciun audit al organismului de coordonare, în principal din cauza sferei limitate a responsabilităților acestuia.

**57** În **Danemarca**, înainte de prezentarea unei cereri de plată, organismul de audit efectuează atât audituri ale sistemelor, cât și audituri de conformitate. Auditul sistemelor verifică dacă controalele interne sunt suficiente pentru a preveni fraudă și corupția. Cu toate acestea și contrar orientărilor din 2023 ale Comisiei, nu se verifică utilizarea de semnale de alertă sau procedurile privind acțiunile corective. În 2024, organismul de audit a efectuat însă un audit tematic pentru a se asigura că organismele de punere în aplicare implementează politica antifraudă și anticorupție a organismului de coordonare, astfel cum a recomandat Comisia în auditul său PIFU (*caseta 1*).

## Statele membre au creat canale de avertizare anonimă în interes public a suspiciunilor de fraudă

**58** Liniile telefonice de urgență pentru semnalarea fraudelor și alte mecanisme de avertizare în interes public le permit autorităților din statele membre să fie informate despre potențialele fraude pe care alte controale nu le-au identificat. Diverse studii arată că aceste metode sunt considerate ca fiind cea mai importantă sursă de semnalare a fraudelor<sup>8</sup>. Canalele de avertizare în interes public trebuie să fie sigure, accesibile și confidențiale, pentru a încuraja cetățenii să raporteze suspiciunile de fraudă fără teamă de represalii. Autoritățile ar trebui să investigheze cazurile semnalate și să ia măsuri pentru a remedia eventualele nereguli sau utilizări abuzive ale fondurilor.

**59** În statele membre vizitate, Curtea a constatat în general că organismele responsabile de MRR au instituit canale de avertizare în interes public clar definite care permit cetățenilor să raporteze abateri, protejându-le totodată identitatea. Șapte dintre cele opt organisme de punere în aplicare examinate de Curte prevăzuseră posibilitatea avertizării anonime în interes public; cel de-al optulea, din **România**, a introdus de asemenea această opțiune în urma auditului Curții. În plus, autoritățile din **Spania** au creat o platformă națională de avertizare în interes public cu privire la nereguli legate de orice fond al UE (*caseta 4*).

---

<sup>8</sup> Asociația Examinatorilor de Fraudă Certificați, Inc., *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, figura 13.

## Caseta 4

### INFOFRAUDE – canalul național de avertizare în interes public din Spania



În Spania, serviciul național de coordonare antifraudă (SNCA) a pus la dispoziție, în 2017, o **platformă națională de avertizare în interes public** cu privire la nereguli legate de orice fond al UE<sup>9</sup>. Pe lângă această platformă, organismele de punere în aplicare pun la dispoziție propriile canale de raportare, cum ar fi adrese de e-mail și căsuțe poștale electronice specifice, precum și linkul către platforma externă națională gestionată de SNCA. Ele asigură posibilitatea raportării în mod anonim și garantează protecția identității avertizorilor de integritate în conformitate cu reglementările naționale.

- 60** Deși canalele de avertizare în interes public sunt foarte răspândite și mai rămâne doar un an din perioada de implementare a MRR, Curtea a constatat că organismele de punere în aplicare selectate nu primiseră nicio acuzație de fraudă cu fonduri MRR prin aceste canale. Nu s-a identificat nicio dovadă care să ateste că autoritățile ar fi analizat din ce cauză acestea nu sunt utilizate.

<sup>9</sup> <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

## Multe state membre nu utilizează pe deplin instrumentele de extragere a datelor pentru a detecta fraude

- 61** În orientările sale, Comisia recomandă să se utilizeze tehnici de analiză și de extragere a datelor pentru a detecta măsurile cu risc potențial ridicat și pentru a identifica semnalele de alertă pe parcursul întregului ciclu de punere în aplicare a proiectului. În conformitate cu [Regulamentul privind MRR](#), Comisia a pus la dispoziția statelor membre un instrument de extragere a datelor<sup>10</sup>, denumit Arachne, dezvoltat inițial pentru domeniul politicii de coeziune. Arachne utilizează date dintr-o serie de surse și include indicatori de risc de fraudă specifici (*anexa II*). În raportul său special privind fraudea în domeniul coeziunii<sup>11</sup>, Curtea a subliniat că statele membre nu utilizau pe deplin Arachne pentru detectarea fraudelor.
- 62** Comisia încurajează statele membre să integreze Arachne în procesul lor de control pentru MRR, însă utilizarea acestui instrument nu este în prezent obligatorie la nivelul UE. 65 % dintre cele 86 de organisme de audit și de punere în aplicare care au răspuns la sondajul Curții au raportat că utilizează Arachne, 16 % utilizează instrumente naționale, iar restul de 19 % nu folosesc niciun instrument de extragere a datelor pentru detectarea fraudelor. În conformitate cu [Regulamentul financiar reformat](#), Parlamentul European, Consiliul și Comisia s-au angajat să examineze și să rediscute utilizarea obligatorie a unui instrument unic de extragere a datelor în cadrul financiar multianual de după 2027<sup>12</sup>.
- 63** Trei dintre statele membre vizitate de Curte, și anume **Danemarca, Italia și România**, utilizează Arachne ca instrument principal. [Tabelul 6](#) arată că numai **Italia** valorifică pe deplin Arachne. Mai multe detalii sunt oferite în *anexa II*.













---


<sup>10</sup> Articolul 22 alineatul (4) din [Regulamentul privind MRR](#).

<sup>11</sup> [Raportul special nr. 06/2019](#): „Combaterea fraudei legate de cheltuielile în domeniul coeziunii a UE”, punctele 36-39.

<sup>12</sup> [ANEXĂ LA REZOLUȚIA LEGISLATIVĂ – 2022/0162\(COD\) – Modificări ale Regulamentului financiar \(reformare\)](#).

**Tabelul 6 | Evaluare generală a utilizării Arachne**

	Danemarca	Italia	România
Existența unor orientări pentru utilizarea instrumentului			
Utilizare pentru controale/audituri <i>ex ante/ex post</i>			
Acces pentru întregul personal relevant			
Încărcarea de date exacte și suficiente			

 În general pozitivă  Progrese, dar sunt necesare îmbunătățiri

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor primite din partea statelor membre.

**64** În **Spania**, spre deosebire de organismul național de audit care utilizează ocazional Arachne pentru investigații suplimentare, organismele de punere în aplicare nu apelează la Arachne, ci folosesc un instrument național de evaluare a riscurilor, și anume Minerva. Minerva a fost însă conceput pentru a analiza conflictele de interese. În opinia Curții, întrucât riscurile de fraudă sunt mult mai vaste decât categoria conflictelor de interese, Minerva nu este un substitut adecvat pentru Arachne în scopul detectării acestor riscuri.

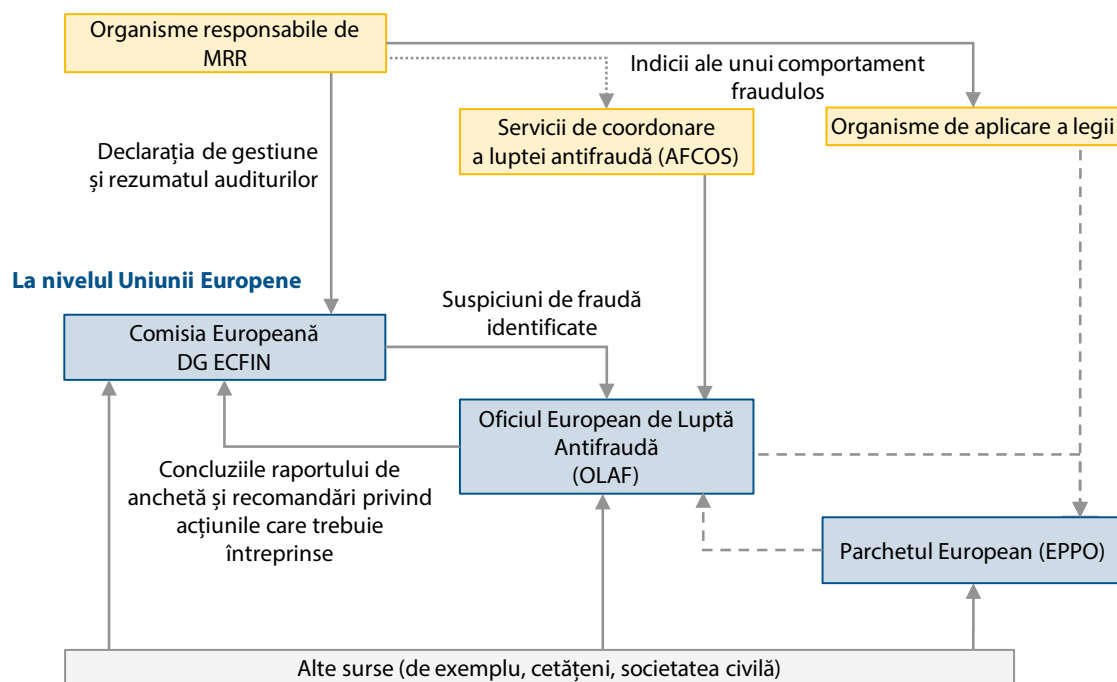
## Existența unor lacune în datele privind fraudele legate de MRR și în normele în materie de recuperare poate pune în pericol protejarea intereselor financiare ale UE

**65** Informațiile privind prevalența fraudei ar trebui să ajute administratorii fondurilor UE, cum ar fi Comisia, să efectueze evaluări cuprinzătoare ale riscurilor de fraudă și să identifice și să aplice controale pentru a preveni și a detecta fraudă.

**66** La nivelul UE, există trei canale diferite de raportare a informațiilor cu privire la cazurile de fraudă detectate în cadrul MRR: două aparțin de organisme ale Comisiei (DG ECFIN și OLAF) și unul de EPPO (*figura 8*). Curtea a evaluat dacă aceste mecanisme de raportare furnizează Comisiei informații fiabile cu privire la prevalența generală a fraudei în cadrul MRR.

**Figura 8 | Canalele de raportare pentru MRR**

**La nivelul statului membru**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor primite din partea statelor membre și de la Comisie.

**67** Corectarea impactului fraudei este, la rândul său, un element important atât pentru eficacitatea cadrului antifraudă, cât și pentru protecția intereselor financiare ale UE. Un instrument esențial în acest sens este recuperarea fondurilor de la autorii fraudelor. Se asigură astfel faptul că fondurile UE nu finanțează proiecte frauduloase și descurajează destinarii fondurilor să comită noi fraude. Curtea a evaluat dacă acțiunile corective concepute de Comisie și de statele membre pentru a fi aplicate în caz de fraudă în cadrul MRR sunt suficiente pentru a proteja interesele financiare ale UE. Pentru evaluarea măsurilor de raportare și a celor corective, Curtea a utilizat propriile criterii, bazate pe practica din cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, întrucât consideră că orientările Comisiei privind MRR nu acoperă suficient acest domeniu.

## Statele membre nu raportează în declarația de gestiune toate cazurile de suspiciune de fraudă care ar putea aduce atingere intereselor financiare ale UE

### Amploarea fraudelor din cadrul MRR nu se poate estima cu exactitate

- 68** Statele membre au obligația de a însoți fiecare cerere de plată de o declarație de gestiune care să ofere asigurarea că informațiile transmise sunt complete, exacte și fiabile și că fondurile au fost gestionate în conformitate cu toate normele aplicabile, inclusiv cu cele în materie de fraudă<sup>13</sup>. În temeiul acordului de finanțare din MRR, statele membre au obligația de a se asigura că toate cazurile de fraudă sunt raportate în mod corespunzător. Cum în legislația privind MRR nu există cerințe specifice în acest sens, orientările din 2023 ale Comisiei recomandă raportarea cazurilor de fraudă către „organismele de control responsabile”, autoritățile naționale și OLAF, precum și în declarația de gestiune și în rezumatul auditurilor.
- 69** Curtea a constatat că trei dintre cele patru state membre vizitate dau curs acestei recomandări. **România** și **Spania** dispun de proceduri pentru raportarea cazurilor de suspiciune de fraudă către OLAF prin intermediul AFCOS, iar **Danemarca** face acest lucru prin intermediul organismului său de audit. **Italia** transmite cazuri doar direct către EPPO, nu și către OLAF. Dintre organismele responsabile de MRR care au răspuns la sondajul Curții, 58 % au declarat că ar raporta către OLAF un caz de suspiciune de fraudă.
- 70** În rapoartele sale anterioare, Curtea a subliniat că, spre deosebire de cum stau lucrurile în cazul fondurilor politicii de coeziune, pentru raportarea fraudelor legate de fondurile MRR nu există o abordare standardizată și centralizată<sup>14</sup>, deoarece temeiul juridic nu obligă statele membre să raporteze cazurile de suspiciune de fraudă într-un sistem informatic integrat, cum ar fi Sistemul de gestionare a neregulilor, ci în declarația de gestiune. Curtea a mai observat și că nu era clar în ce moment ar trebui raportat un caz de suspiciune de fraudă, dacă există un prag de raportare și ce informații standard, de exemplu cu privire la măsurile de remediere luate, ar trebui prezentate pentru fiecare caz în parte<sup>15</sup>.

---

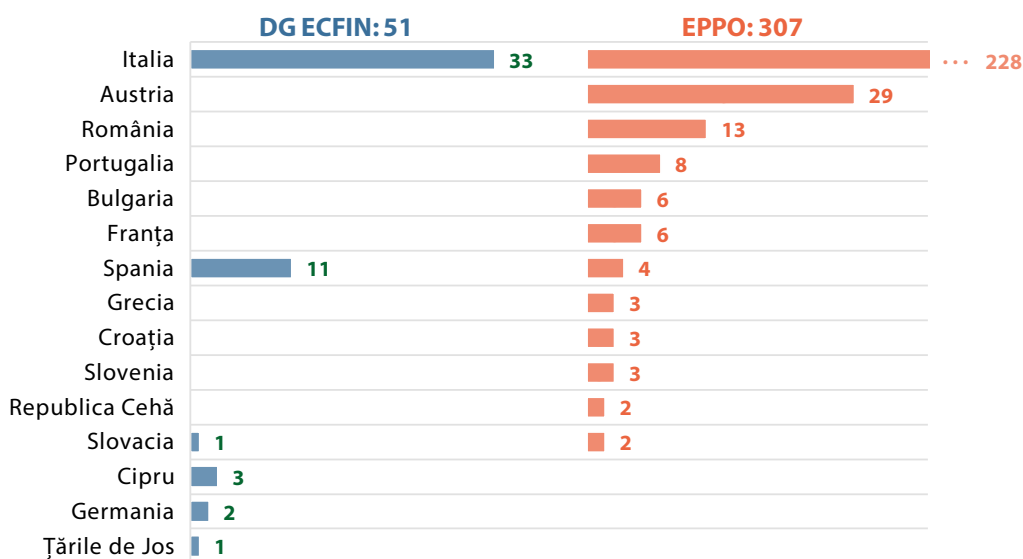
<sup>13</sup> Articolul 22 alineatul (2) litera (c) punctul (i) din [Regulamentul privind MRR](#).

<sup>14</sup> [Rapoartele anuale pe 2022 și pe 2023](#), Documentul de analiză nr. 02/2025 și [Raportul special nr. 07/2023](#), punctele 80-81.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

**71** Sistemul de monitorizare al Comisiei nu face distincție între cazurile de suspiciune de fraudă și alte nereguli. De aceea, este dificil să se obțină o imagine de ansamblu exactă asupra tuturor cazurilor de suspiciune de fraudă din cadrul MRR. Analiza de către Curte a declarațiilor de gestiune arată că, din 2021, de la începutul MRR, până la sfârșitul anului 2024, șase state membre raportaseră către DG ECFIN 51 de cazuri de suspiciune de fraudă (*figura 9*).

**Figura 9 | Numărul de cazuri de fraudă raportate către DG ECFIN (în declarațiile de gestiune) și către EPPO, în perioada 2021-2024**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza analizei informațiilor de gestiune și a datelor de la EPPO.

**72** Acest număr este semnificativ mai mic decât numărul de cazuri investigate de EPPO. În [raportul său anual pe 2024](#), EPPO a indicat că, de la începutul MRR, a investigat 307 cazuri de fraudă în cadrul MRR. Dintre acestea, 32 intraseră în faza de judecată, soldându-se cu punerea sub acuzare a 80 de persoane și cu condamnări în două cazuri. Diferența se poate explica parțial prin faptul că statele membre nu raportează în declarația de gestiune toate cazurile de suspiciune de fraudă care ar putea afecta interesele financiare ale UE și că unele state membre nu raportează cazurile de fraudă decât după demararea procedurilor de punere sub acuzare.

- 73** Raportul anual pe 2023 al OLAF nu menționa nicio investigație în curs cu privire la cazuri de fraudă legate de MRR. Raportul anual pe 2024 al OLAF făcea referire la 95 de anchete deschise legate de „Gestiunea partajată și MRR”, fără a face distincție între cele două domenii. OLAF a informat Curtea că, în aprilie 2025, investiga 42 de cazuri de suspiciuni de nereguli în cadrul MRR. Nicio investigație nu s-a încheiat însă cu constatarea unei suspiciuni de fraudă. OLAF a informat totodată că poate deschide investigații și cu privire la proiecte care nu fac încă obiectul unei cereri de plată transmise Comisiei sau care au fost retrase ulterior din cadrul unei astfel de cereri.
- 74** Comisia recunoaște drept cazuri de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale UE numai cazurile legate de proiecte incluse într-o cerere de plată. Prin urmare, statele membre nu au obligația de a raporta cu privire la potențialele cazuri de fraudă care afectează proiecte retrase din cererile de plată înainte ca acestea să fie trimise Comisiei. Această interpretare diferă de cea utilizată de EPPO și de cea utilizată de Comisie pentru alte fonduri ale UE, cum ar fi fondurile structurale și de investiții europene<sup>16</sup>. În cazul politicii de preaderare, Comisia a definit o abordare și mai strictă: trebuie raportate toate neregulile, inclusiv cele detectate și corectate înainte de transmiterea către Comisie a unei cereri de plată<sup>17</sup>.
- 75** Organismele de coordonare din cele patru state membre vizitate au confirmat Curții că, în conformitate cu interpretarea Comisiei, cazurile de fraudă detectate în legătură cu proiecte care nu sunt incluse în cererea de plată nu sunt, în general, raportate. Curtea a observat însă că, după vizita sa de audit, Spania și Italia au inclus astfel de cazuri în declarația lor de gestiune prezentată Comisiei.
- 76** În opinia Curții, statele membre ar trebui să raporteze toate cazurile de fraudă care afectează proiecte planificate a fi finanțate prin MRR, indiferent dacă proiectul în cauză a fost sau nu inclus în final în cererea de plată drept dovadă a îndeplinirii jaloanelor sau a țintelor. S-ar asigura astfel o imagine mai completă a prevalenței fraudei la nivelul MRR.

---

<sup>16</sup> SWD(2021) 258, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2020*, secțiunea 3.3.4.

<sup>17</sup> SWD(2024) 193, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2023*, secțiunea 5.

## Unele state membre nu raportează fraudele în declarațiile de gestiune imediat ce sunt detectate

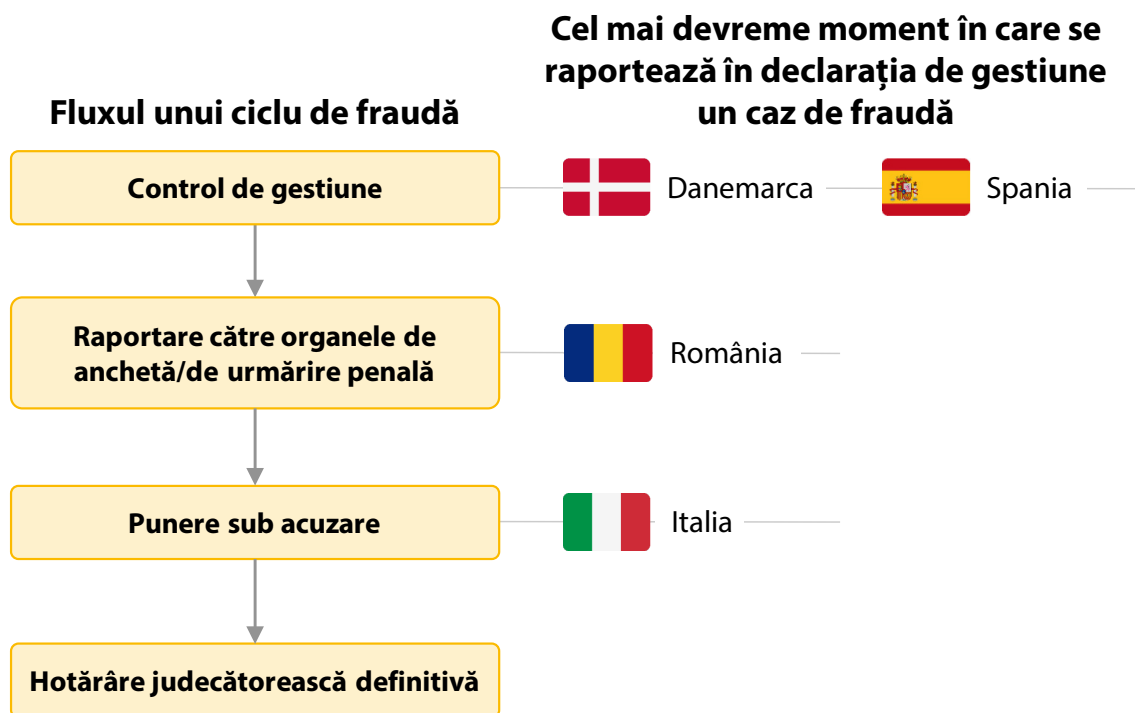
**77** Cadrul juridic al MRR include dispoziții referitoare la raportarea cazurilor de fraudă în declarația de gestiune, însă nici [Regulamentul privind MRR](#), nici acordul de finanțare, nici orientările Comisiei nu definesc în ce moment din ciclul de detectare și de investigare a fraudelor ar trebui raportat în declarația de gestiune un potențial caz de fraudă. Nu este deci clar dacă un caz de fraudă ar trebui raportat atunci când:

- controalele administrative/de gestiune concluzionează că există o suspiciune de fraudă;
- suspiciunea de fraudă a fost comunicată organelor de anchetă sau de urmărire penală;
- a fost demarată ancheta;
- există o punere sub acuzare (și anume o acuzație formală) sau
- există o hotărâre judecătorească definitivă.

În opinia Curții, statele membre ar trebui să raporteze suspiciunile de fraudă de îndată ce acestea sunt detectate.

**78** Statele membre vizitate de Curte adoptaseră abordări diferite în ceea ce privește momentul raportării suspiciunilor de fraudă – *figura 10*.

**Figura 10 | Raportarea suspiciunilor de fraudă**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor primite din partea statelor membre.

**79** Ca urmare a vizitelor Curții, toate cele patru țări și-au actualizat ulterior orientările privind raportarea fraudelor, dar continuă să raporteze la momente diferite (*caseta 5*).

## Caseta 5

### Îmbunătățiri în ceea ce privește raportarea fraudelor

#### Italia

Din decembrie 2024, organismul de coordonare din Italia a actualizat procedurile, care prevăd în prezent că momentul cel mai timpuriu în care un caz trebuie tratat ca suspiciune de fraudă și raportat ca atare în declarația de gestiune este demararea punerii sub acuzare.

#### Spania

În iulie 2025, organismul de coordonare din Spania a introdus o procedură oficială pentru a se asigura că toate cazurile de suspiciune de fraudă comunicate de organisme de punere în aplicare sunt incluse în declarația de gestiune. Procedura respectivă fusese aplicată pentru prima dată în declarația de gestiune trimisă Comisiei în decembrie 2024.

#### Danemarca

În mai 2025, organismul de coordonare a revizuit procedura, care acum menționează că organismele de punere în aplicare ar trebui să notifice cazurile de suspiciune de fraudă nu numai organismului de audit, ci și organismului de coordonare.

#### România

În august 2025, organismul de coordonare și-a actualizat procedura, care acum obligă organismele responsabile de MRR să raporteze în declarația de gestiune cazurile de suspiciune de fraudă legate de ținte și jaloane incluse într-o cerere de plată.

## După efectuarea ultimelor plăți din MRR, nu va mai exista niciun canal obligatoriu de raportare a fraudelor către Comisie

- 80** În temeiul acordurilor de finanțare, statele membre vor continua să fie responsabile de raportarea suspiciunilor de fraudă și după încheierea MRR, însă principalul mecanism utilizat de ele – declarațiile de gestiune – nu va mai fi obligatoriu după luna decembrie 2026, data limită pentru efectuarea de către Comisie a ultimei plăți. Pentru alte fonduri ale UE, statele membre trebuie să raporteze neregulile (printre care fraudele) către OLAF printr-un sistem informatic integrat. Regulamentul privind MRR nu prevede o astfel de cerință. Lipsa, din acordul de finanțare, a unui mecanism structurat prin care să se realizeze raportarea către Comisie după 2026 constituie o lacună semnificativă, deoarece cele mai mari investiții sunt programate să aibă loc spre sfârșitul MRR, sporind astfel riscul ca, după ultima plată din mecanism, să apară cazuri de fraudă cu impact financiar ridicat care nu vor mai fi raportate Comisiei.
- 81** Fără date privind numărul cazurilor de fraudă identificate și valoarea financiară a acestora, Comisia nu va mai avea aceeași capacitate de a pune în aplicare corecții și de a verifica dacă statele membre recuperează în măsură suficientă fondurile de la destinatarii finali (punctul **88**).

## Statele membre nu sunt obligate să returneze la bugetul UE sumele recuperate, iar majoritatea recuperărilor se vor realiza după încheierea perioadei de punere în aplicare a MRR

Statele membre au obligația de a recupera de la destinatarii finali fondurile obținute în mod fraudulos, dar nu și de a returna la bugetul UE sumele aferente

- 82** Cazurile de fraudă pot avea două tipuri de implicații asupra finanțărilor acordate din MRR statelor membre. În primul rând, un caz de fraudă confirmat poate conduce la revocarea unui jalon sau a unei ținte<sup>18</sup>. În practică, probabilitatea unei astfel de situații este scăzută, deoarece, în majoritatea cazurilor, dacă fraudă este confirmată printr-o hotărâre judecătorească definitivă, aceasta va fi pronunțată cel mai probabil după încheierea perioadei de implementare a MRR (punctul **86**). Regulamentul privind MRR nu specifică nicio consecință financiară pentru revocările care au loc după ultima plată din MRR, care trebuie realizată până la 31 decembrie 2026<sup>19</sup>. Comisia trebuie deci să aplice înainte de această dată eventualele acțiuni corective legate de revocări.
- 83** În al doilea rând, Regulamentul privind MRR impune statelor membre să corecteze impactul cazurilor individuale de fraudă detectată și să introducă acțiuni în justiție pentru a recupera fondurile<sup>20</sup>. El nu definește însă ce alte măsuri corective –cum ar fi suspendarea plăților către destinatarii finali sau retragerea proiectului afectat din cererea de plată trimisă Comisiei – pot fi aplicate de statele membre. Pentru alte fonduri ale UE se utilizează astfel de acțiuni corective.

---

<sup>18</sup> COM(2023) 545, anexă la raportul Comisiei privind punerea în aplicare a MRR.

<sup>19</sup> Documentul de analiză nr. 02/2025: „Orientarea către performanță, obligația de răspundere de gestiune și transparența: ce învățăminte trebuie desprinse din punctele slabe ale MRR?”, punctul 56.

<sup>20</sup> Regulamentul (UE) 2021/241, articolul 22 alineatul (2) litera (b) și articolul 22 alineatul (5).

- 84** Acordul de finanțare din MRR precizează că statele membre trebuie să recupereze fondurile de la destinatarii finali. Statele membre nu sunt însă obligate să returneze la bugetul UE fondurile recuperate, cu excepția situației în care sumele respective sunt considerate insuficiente de către Comisie<sup>21</sup>. Acest lucru ar putea încuraja într-adevăr statele membre să recupereze fondurile, însă nu este în concordanță cu abordarea aplicată în cazul altor fonduri ale UE, potrivit căreia toate fondurile cheltuite în mod fraudulos trebuie returnate la bugetul UE (de exemplu, în domeniul cercetării) sau trebuie retrase și înlocuite cu fonduri cheltuite conform regulilor (de exemplu, în domeniul coeziunii). În plus, în conformitate cu acordurile de finanțare, în cazul unei fraude comise în cadrul unei achiziții publice, statele membre trebuie să furnizeze Comisiei dovada că au recuperat fondurile de la destinatarul final, și anume autoritatea contractantă, dar nu și, de exemplu, de la părțile implicate în acte frauduloase care au încheiat contracte cu acesta<sup>22</sup>. O astfel de limitare riscă să diminueze efectul de descurajare al recuperărilor.
- 85** În acest context, Curtea observă că, deși Comisia nu a recomandat în mod specific o astfel de abordare, unul dintre cele patru state membre incluse în eșantion, și anume **Italia**, aplică practica utilizată pentru alte fonduri ale UE și retrage din cererea de plată trimisă Comisiei proiectele care fac obiectul unei anchete în curs referitoare la o fraudă. În plus, **Italia** și **Spania** au dispoziții care impun suspendarea plății către destinatari în cazul în care se detectează o suspiciune de fraudă.

### **Majoritatea recuperărilor de la destinatarii finali se vor realiza după 2026**

- 86** Comisia a informat Curtea că, înainte de a solicita statelor membre dovada că fondurile afectate de fraudă au fost recuperate în măsură suficientă, trebuie, în general, să aștepte să se pronunțe o hotărâre judecătorească definitivă. Timpul care se scurge între punerea sub acuzare și pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive poate fi considerabil. Până la momentul auditului Curții, nu se pronunțase o hotărâre judecătorească decât pentru foarte puține cazuri de fraudă din cadrul MRR. Din acest motiv, EPPO nu dispune încă de date privind durata unei investigații, de la punerea sub acuzare până la o hotărâre judecătorească definitivă. Majoritatea respondenților la sondajul Curții, și anume 71 %, au declarat că durează între 2 și 5 ani de la începerea unei investigații până la hotărârea definitivă a instanței, iar alți 27 % au declarat că durează mai mult de 5 ani.

---

<sup>21</sup> C/2024/4618, Comunicare a Comisiei – Orientări privind planurile de redresare și reziliență, anexa IV.

<sup>22</sup> C/2024/4618, Comunicare a Comisiei – Orientări privind planurile de redresare și reziliență, secțiunea V, p. 18.

- 87** În ceea ce privește statele membre vizitate de Curte, autoritățile din **Italia** au precizat că procedurile de punere sub acuzare legate de proiecte declarate în cererea de plată depusă în 2021 au fost inițiate în 2024. Acest lucru arată că un mare număr de cazuri de fraudă nu vor fi confirmate printr-o hotărâre judecătorească definitivă decât după încheierea MRR în decembrie 2026.
- 88** După data de 30 septembrie 2026, Comisia nu va mai primi declarații de gestiune<sup>23</sup>, principalul mijloc prin care statele membre o informează cu privire la recuperările de fonduri din cadrul MRR. Cum majoritatea corecțiilor legate de fraude se vor realiza ulterior acestei date, în lipsa unui mecanism structurat de raportare a recuperărilor aferente MRR, există riscul ca Comisia să nu dispună de informațiile necesare pentru a urmări cazurile și a recupera fondurile în situațiile în care statele membre nu au procedat la recuperarea unei sume suficiente (punctul **81**).

Prezentul raport a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 16 decembrie 2025.

*Pentru Curtea de Conturi*



Tony Murphy  
*Președinte*

---

<sup>23</sup> COM(2025) 310, Comunicare a Comisiei privind *NextGenerationEU*.

# Anexe

## Anexa I – Informații despre audit

### Introducere

#### Legislația UE în materie de fraudă

- (1) UE (reprezentată de Comisie) și statele membre au o responsabilitate comună în ceea ce privește combaterea fraudei și a oricăror alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii<sup>1</sup>. Această obligație se referă la toate veniturile și programele de cheltuieli ale UE și la toate domeniile de politică.
- (2) Frauda care aduce atingere intereselor financiare ale UE este definită<sup>2</sup> ca fiind orice acțiune sau omisiune intenționată legată de:
  - utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri sau active de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia;
  - nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect sau
  - utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial.

---

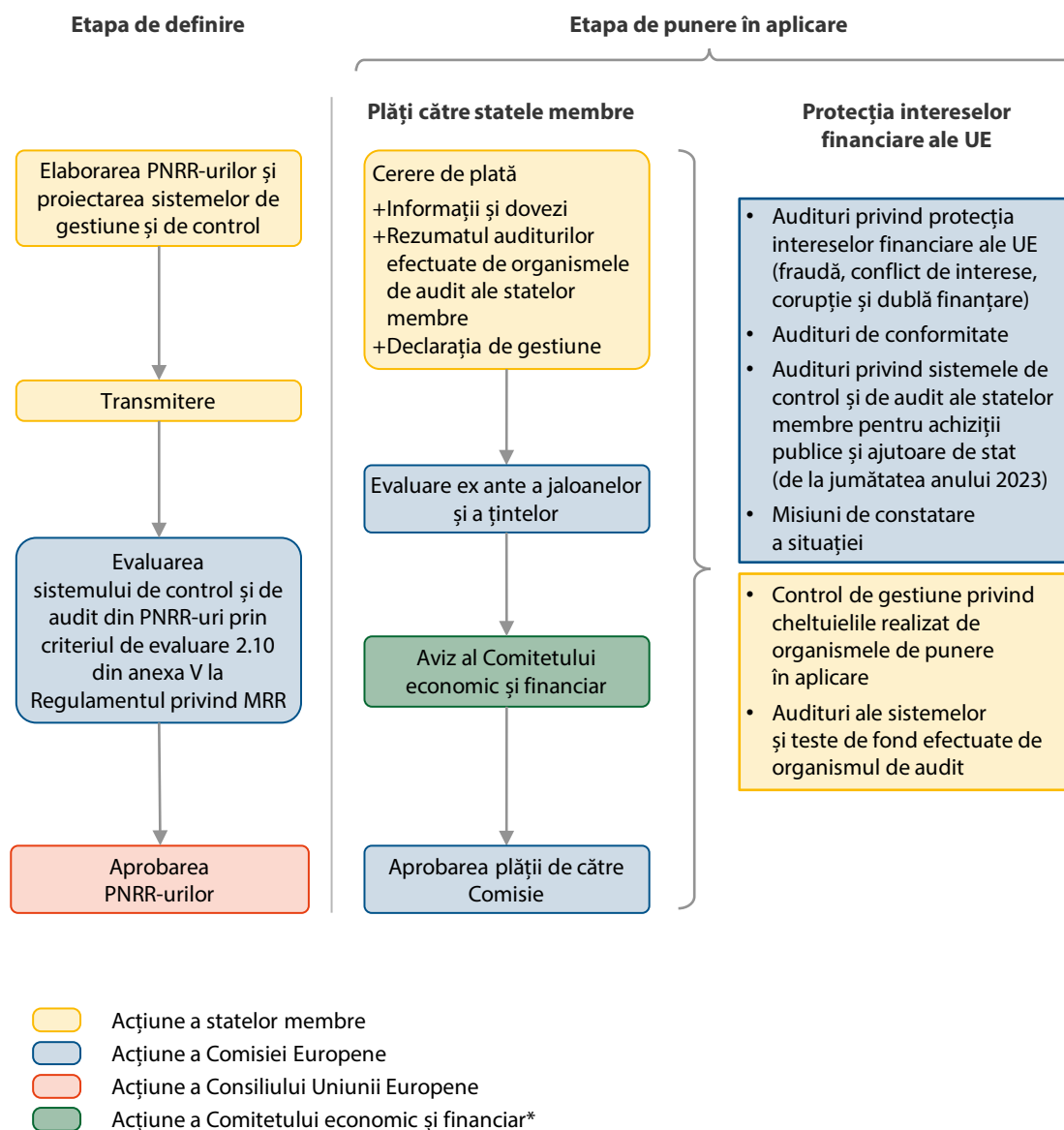
<sup>1</sup> [Articolul 325 TFUE](#).

<sup>2</sup> [Directiva \(UE\) 2017/1371](#) privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, articolul 3.

## Cadrul de gestiune și de control al MRR pentru protecția intereselor financiare ale UE împotriva fraudei

- (3) MRR necesită un cadru de control specific, atât la nivelul Comisiei, cât și al statelor membre, care să asigure protejarea împotriva fraudei a intereselor financiare ale UE (figura 1).

**Figura 1 | Elementele sistemului de control al Comisiei pentru MRR**



\* Comitetul promovează coordonarea politicilor între statele membre și este alcătuit din înalți funcționari din administrațiile naționale și băncile centrale.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

## Cadrul de control antifraudă al Comisiei

- (4) Comisia are responsabilitatea de a se asigura că interesele financiare ale UE sunt protejate împotriva fraudei. Acest lucru include obținerea unei asigurări suficiente din partea statelor membre cu privire la faptul că sistemele lor sunt eficiente în prevenirea, detectarea și corectarea fraudei, a corupției, a conflictelor de interese (adică a neregulilor grave) și a dublei finanțări<sup>3</sup>.
- (5) Cadrul de control al Comisiei pentru protejarea împotriva fraudei a intereselor financiare ale UE include:
- o evaluare a PNRR-urilor statelor membre, care cuprinde și verificarea caracterului adecvat al sistemelor de control antifraudă prezentate în planurile lor și
  - audituri ale sistemelor de control ale statelor membre pentru prevenirea, detectarea și corectarea fraudelor și pentru asigurarea respectării condițiilor prevăzute în acordurile de finanțare și în cele de împrumut (audituri cu privire la protecția intereselor financiare ale UE).
- (6) Comisia poate reduce sprijinul acordat din MRR unui stat membru (micșorând suma alocată acestuia sau recuperând fonduri deja plătite) în cazul în care constată:
- nereguli grave (inclusiv fraudă) care aduc atingere intereselor financiare ale UE și care nu au fost corectate de statul membru sau
  - încălcări grave ale obligațiilor prevăzute în acordurile de finanțare sau de împrumut<sup>4</sup>, cum ar fi obligația de a lua măsurile adecvate pentru a preveni, a detecta și a corecta fraudă.
- (7) Directorul general responsabil din cadrul Comisiei furnizează o declarație de asigurare în raportul anual de activitate, care este principalul instrument folosit pentru a raporta dacă există sau nu o asigurare rezonabilă cu privire la punerea în aplicare a unor reduceri proporționale în cazuri de fraudă sau în cazul unei încălcări grave a unei obligații care decurge din acordul de finanțare din MRR. Această declarație vine în completarea celorlalți doi piloni de asigurare.

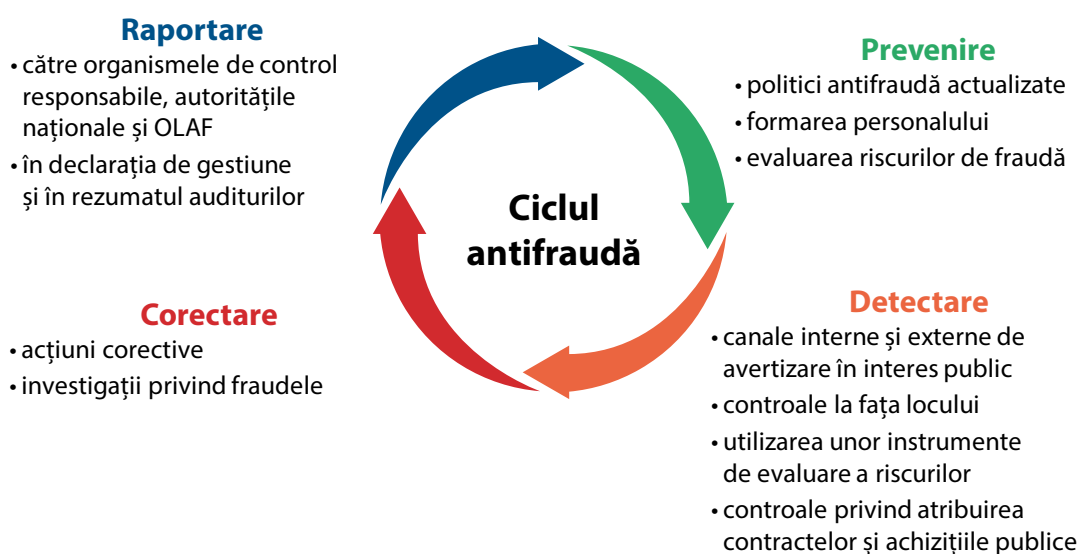
---

<sup>3</sup> Regulamentul privind MRR, considerentul 54 și articolul 22 alineatul (1).

<sup>4</sup> *Ibidem*, articolul 22 alineatul (5).

- (8) Strategia antifraudă din 2023 a Comisiei evidențiază angajamentul acesteia de a preveni și de a detecta în permanență fraudele legate de MRR prin analiza riscurilor și prin audituri menite să protejeze interesele financiare ale UE<sup>5</sup>. În orientările sale, Comisia recomandă ca autoritățile statelor membre să acopere întregul ciclu antifraudă (*figura 2*), care include prevenirea, detectarea, corectarea și raportarea fraudelor.

**Figura 2 | Ciclul antifraudă**



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza orientărilor Comisiei.

### Cadrul de control antifraudă al statelor membre

- (9) Statele membre au obligația de a opera un sistem de control intern eficace și eficient, de a lua măsurile adecvate pentru a preveni, a detecta și a corecta fraudă și de a introduce acțiuni în justiție pentru recuperarea fondurilor cheltuite în mod fraudulos<sup>6</sup>. Ele își pot utiliza sistemul sau sistemele naționale de gestiune și control existente și organismele conexe, inclusiv cele utilizate pentru alte fonduri ale UE, cum ar fi fondurile structurale și de investiții europene, sau cele implicate în gestionarea bugetului lor național.
- (10) Atunci când transmit Comisiei planurile lor naționale de redresare și reziliență inițiale sau revizuite, statele membre trebuie să furnizeze informații referitoare la mecanismele lor de prevenire, depistare și corectare a fraudei<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> COM(2023) 405, Planul de acțiune privind strategia antifraudă a Comisiei – revizuirea 2023.

<sup>6</sup> Regulamentul privind MRR, articolul 22 alineatele (1) și (2).

<sup>7</sup> *Ibidem*, criteriul de evaluare 2.10, articolul 18 alineatul (4) litera (r) și anexa V.

- (11) Principalele organisme din cadrul sistemelor de control și de audit ale statelor membre sunt:
- (a) **organismul de coordonare** a punerii în aplicare a MRR desemnat de statul membru – el are responsabilitatea generală de a monitoriza punerea în aplicare a PNRR-ului în numele statului membru și este punctul unic de contact pentru Comisie;
  - (b) **organismele de punere în aplicare (de obicei ministere sau agenții)** responsabile cu implementarea diferitelor măsuri – împreună cu organismele delegate de punere în aplicare sau de control, ele au în primul rând sarcina de a asigura realizarea măsurilor, dar sunt responsabile totodată și de verificări prin care să se asigure că nu există nereguli grave (fraudă, corupție și conflict de interese), astfel încât să obțină asigurarea necesară privind protecția intereselor financiare ale Uniunii pentru organismul de coordonare și în vederea declarației de gestiune;
  - (c) **organismul de audit** – efectuează audituri ale sistemelor și ale cazurilor individuale de sprijin pentru investiții și reforme, inclusiv pentru combaterea eficace a riscului de fraudă, corupție și conflict de interese. Acest organism trebuie să fie independent din punct de vedere funcțional în raport cu punerea în aplicare a măsurilor finanțate din MRR în statul membru, precum și să dispună de resurse suficiente pentru a-și îndeplini responsabilitățile de audit pentru MRR.
- (12) În cursul etapei de punere în aplicare, statele membre trebuie să însoțească fiecare cerere de plată cu o declarație de gestiune care să ateste că sistemele lor de control oferă asigurările necesare că fondurile au fost gestionate în conformitate cu toate normele aplicabile, în special cu cele privind prevenirea neregulilor grave și a dublei finanțări. Statele membre trebuie să furnizeze și un rezumat al auditurilor efectuate, care să includă toate deficiențele identificate sau cazurile de fraudă detectate, precum și toate acțiunile corective întreprinse.

## Sfera și abordarea auditului

(13) Obiectivul acestui audit a fost de a evalua eficacitatea sistemelor instituite de Comisie și de statele membre pentru MRR în vederea protejării intereselor financiare ale UE împotriva fraudei. Curtea a examinat dacă:

- Comisia, prin stabilirea unor cerințe-cheie și prin efectuarea de audituri ale sistemelor statelor membre, a contribuit la îmbunătățirea cadrului antifraudă al MRR;
- statele membre au instituit măsuri adecvate de prevenire și de detectare a fraudei;
- procedurile de raportare și de corectare a fraudei sunt suficiente pentru a proteja interesele financiare ale UE.

(14) În cazul statelor membre, Curtea a luat în considerare probe acoperind perioada până în decembrie 2024, iar în cazul Comisiei, până în iulie 2025. Deoarece cadrul de reglementare al MRR nu prevede cerințe detaliate în materie de combatere a fraudei, Curtea a evaluat eficacitatea sistemelor statelor membre de prevenire și de detectare a fraudelor în raport cu orientările Comisiei, pe care le consideră adecvate scopului<sup>8</sup>. Pentru evaluarea măsurilor de raportare și de corectare a fraudei, Curtea a utilizat propriile criterii, bazate pe practica din cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, întrucât consideră că orientările Comisiei nu stabilesc măsuri suficiente de protejare a intereselor financiare ale UE.

(15) Auditul completează [Raportul special nr. 07/2023 al Curții intitulat „Proiectarea sistemului de control al Comisiei pentru MRR”](#), care a identificat probleme legate de raportarea fraudelor, și [Raportul său special nr. 09/2025, intitulat „Conformitatea cheltuielilor din MRR cu normele în materie de achiziții publice și de ajutoare de stat”](#), în care s-a constatat că Comisia nu a fost în măsură să obțină o asigurare suficientă cu privire la eficacitatea sistemelor de control intern ale statelor membre pentru cheltuielile din MRR.

---

<sup>8</sup> De exemplu, *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility*, Comisia Europeană, 2023; *Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficiente și proporționale*, Comisia Europeană, 2014.

(16) Pentru acest audit, Curtea:

- a examinat responsabilitățile și cerințele Comisiei și ale statelor membre în materie de combatere a fraudei, astfel cum sunt definite în cadrul juridic;
- a desfășurat interviuri și a avut întrevederi cu reprezentanți ai Comisiei;
- a desfășurat interviuri și a avut întrevederi cu reprezentanți ai autorităților responsabile de MRR (organisme de punere în aplicare, organisme de coordonare și organisme de audit) incluse într-un eșantion alcătuit de Curte, provenind din patru state membre selectate, precum și cu alte părți interesate esențiale implicate în combaterea fraudei în cadrul MRR;
- a examinat cadrul de control antifraudă al Comisiei, inclusiv strategia sa de audit, punerea în aplicare a auditurilor sistemelor care acoperă protecția intereselor financiare ale UE și orientările furnizate statelor membre;
- a efectuat un audit informatic cu privire la utilizarea instrumentului Arachne pentru combaterea fraudei în statele membre selectate (eficacitatea Arachne nu a intrat în sfera de cuprindere a auditului);
- a examinat cadrul de control antifraudă al statelor membre selectate, precum și punerea în aplicare a măsurilor de combatere a fraudei, inclusiv controalele menite să asigure că țintele/jaloanele selectate nu erau afectate de fraudă;
- a analizat măsurile corective ale Comisiei și ale statelor membre selectate;
- a examinat raportarea de către statele membre selectate, prin intermediul declarației de gestiune, a fraudelor detectate.

(17) Curtea a selectat patru state membre: Danemarca, Italia, România și Spania. Selecția Curții s-a bazat pe mai mulți factori, printre care numărul de cazuri legate de MRR aduse în atenția EPPO, constatările critice și constatările foarte importante ale auditurilor PIFU desfășurate de Comisie, alocările financiare pentru MRR și volumul plăților efectuate până în iulie 2024. În fiecare stat membru, Curtea a evaluat sistemele antifraudă ale organismului de coordonare, ale organismului de audit și ale unui număr de două organisme de punere în aplicare selectate în funcție de riscuri dintre cele auditate anterior de Comisie.

(18) În plus, Curtea s-a consultat cu EPPO și cu OLAF pentru a înțelege mai bine rolurile acestora în cadrul antifraudă al MRR.

- 
- (19) Curtea a efectuat și un sondaj în rândul autorităților responsabile de MRR cu privire la acțiunile lor de protejare a mecanismului împotriva fraudei. S-au primit răspunsuri de la 113 autorități din 24 de state membre ale UE. Chestionarul a fost trimis prin e-mail la 19 noiembrie 2024. El era adresat tuturor organismelor de coordonare și organismelor de audit ale statelor membre, precum și unui număr de 107 autorități de punere în aplicare evaluate de Comisie în cadrul auditurilor sale PIFU. Ratele de răspuns au fost de 85 %, 67 % și, respectiv, 74 %.
- (20) Prin acest audit, Curtea urmărește să contribuie la consolidarea sistemelor MRR de protejare a intereselor financiare ale UE împotriva fraudei, atât la nivelul Comisiei, cât și la nivelul statelor membre. Întrucât cele mai mari investiții sunt programate să aibă loc spre sfârșitul MRR, este probabil să se detecteze cazuri de fraudă aproape de finalul perioadei de implementare a mecanismului sau după încheierea acesteia. Constatările și recomandările Curții au relevanță și pentru viitoarele instrumente cu modele de finanțare similare MRR.

## Anexa II – Utilizarea instrumentului Arachne pentru MRR

### Riscul de fraudă în Arachne

- (1) Arachne este un instrument informatic integrat pentru extragerea datelor (*data mining*) și evaluarea riscurilor, dezvoltat de Comisie pentru a sprijini autoritățile de management în controalele lor administrative și în verificările lor de gestiune. El este conceput pentru a completa datele furnizate de statele membre cu informații disponibile public, cu scopul de a identifica, pe baza unui set de indicatori, proiectele, beneficiarii, contractele, contractanții și subcontractanții care ar putea fi susceptibili de riscuri de fraudă, conflicte de interese sau alte nereguli. Instrumentul poate oferi autorităților semnale utile cu privire la posibilele riscuri și, prin urmare, poate conduce la investigații suplimentare.
- (2) Arachne utilizează șapte categorii de risc: achiziții publice, gestionarea contractelor, eligibilitate, performanță, caracterul rezonabil, concentrare și alerte privind reputația și fraudă. Instrumentul calculează punctaje de risc per proiect, beneficiar, contract și contractant pentru a facilita identificarea celor mai mari riscuri pentru fiecare categorie.

- (3) Riscul de fraudă este analizat în categoria „Alerte privind reputația și fraudă”, care conține 33 de indicatori de risc:
- riscuri financiare: performanța financiară globală a beneficiarilor, a partenerilor de proiect, a contractanților, a subcontractanților și a membrilor consorțiilor, pe baza datelor de raportare financiară;
  - riscuri în materie de relații: existența unor relații între beneficiari, parteneri de proiect, contractanți, subcontractanți și membrii consorțiilor, precum și reprezentanții oficiali și asociații acestora;
  - riscuri reputaționale: implicarea în activități care ar putea duce la prejudicierea reputației (de exemplu, falimente);
  - riscuri în materie de sancțiuni: identificarea unor beneficiari, parteneri de proiect, contractanți, subcontractanți și membri ai consorțiilor sau a reprezentanților oficiali și asociațiilor acestora, care figurează pe o listă neagră sau pe orice tip de listă de sancțiuni și
  - riscuri legate de eventuale schimbări: orice tip de modificare la nivelul structurii, denumirii, adresei sau al directorilor societății.
- (4) Fiecărui indicator i se atribuie o valoare și o pondere între 5 și 20. Pe baza indicatorilor disponibili și a ponderilor acestora, Arachne calculează punctajul global pentru categoria „reputație și fraudă” prin agregarea celor mai mari 10 valori ale indicatorilor disponibili și împărțirea sumei rezultate la totalul celor mai mari 10 ponderi corespunzătoare respectivilor indicatori. Sistemul generează apoi un raport care prezintă rezultatele calculului, împreună cu punctajul pentru fiecare indicator și toate detaliile relevante. Un proiect poate primi un punctaj de risc cuprins între 0 și 50.

## Evaluare globală a utilizării Arachne (în Danemarca, Italia și România)

### Existența unor orientări

- (5) În ceea ce privește statele membre selectate, s-a constatat că **Italia** a elaborat orientări naționale care descriu cadrul juridic pentru utilizarea Arachne, iar fiecare entitate din eșantionul Curții a elaborat orientări care descriu mai în detaliu utilizarea acestui instrument. Organismele de punere în aplicare din **România** au elaborat de asemenea orientări, în timp ce în **Danemarca** numai organismul de audit utilizează Arachne și a elaborat orientări relevante.

## Utilizarea Arachne pentru controale și audituri și monitorizarea sistematică a punctajelor de risc

- (6) În **Italia**, organismele de punere în aplicare și organismul de audit efectuează controale privind fraudele utilizând Arachne. Organismele de punere în aplicare își concentrează controalele asupra beneficiarilor implicați în proiecte, documentându-și rezultatele prin intermediul unor liste de verificare specifice. Organismul de audit utilizează rapoarte generate de instrument pentru evaluări ale riscurilor, audituri de conformitate și teste de fond.
- (7) În **România**, organismul de coordonare recomandă ca organismele de punere în aplicare să efectueze verificări în Arachne numai dacă există indicii ale unei posibile fraude. Unul dintre cele două organisme de punere în aplicare selectate a definit încă din momentul inițierii măsurilor MRR în ce etapă din ciclul de viață al unui proiect trebuie utilizat Arachne pentru a verifica eventuala existență a unor fraude. Celălalt organism de punere în aplicare a făcut acest lucru abia în 2025, după auditul Curții.
- (8) În **Danemarca**, Arachne este utilizat exclusiv de organismul de audit. O dată pe an, proiectele și beneficiarii cu un punctaj general de risc sau cu un punctaj de risc pentru categoria „Alerte legate de reputație și de fraudă” mai mare de 40 din 50 sunt selectați de organismul de audit pentru investigații suplimentare desfășurate de către organismele de punere în aplicare. Acestea din urmă trebuie să examineze punctajul pentru fiecare indicator, să evalueze controalele pe care le-au efectuat și să ofere explicații organismului de audit cu privire la modul în care intenționează să atenueze riscurile identificate.
- (9) Toate cele trei state membre incluse în eșantion care utilizează Arachne folosesc „Alertele legate de reputație și de fraudă” pentru a verifica punctajul total pentru această categorie de risc. Nu toate statele membre au definit însă în mod clar în ce etapă din ciclul de viață al unui proiect ar trebui să se facă această verificare. **În ceea ce privește monitorizarea** riscurilor în Arachne, sistemul recalculează săptămânal punctajele de risc. Atunci când se modifică un punctaj de risc, valorile anterioare sunt păstrate și afișate cronologic. Instrumentul este prevăzut cu o funcție de alertă (*Alert Me*) prin care utilizatorii primesc un e-mail în momentul în care sunt întrunite anumite condiții. Curtea a constatat însă că statele membre nu utilizau această funcție, fie pentru că nu știau de existența ei (Danemarca), fie pentru că erau de părere că utilitatea sa este limitată (Italia).

## Accesul acordat personalului

- (10) Organismul de coordonare din **Italia** oferă acces la Arachne personalului organismelor de punere în aplicare implicat direct sau indirect în controalele privind fraudele. Organismul de coordonare din **România** oferă acces personalului desemnat de fiecare dintre organismele de punere în aplicare. În **Danemarca**, accesul este limitat la doar doi membri ai organismului de audit responsabili cu încărcarea și extragerea datelor.

## Încărcarea de date exacte și suficiente

- (11) În **Italia**, datele sunt colectate și încărcate lunar în mod consecvent de către organismul de coordonare. În **Danemarca**, organismul de audit colectează date de la organismele de punere în aplicare și le încarcă în instrument o dată la trei luni. În **România**, responsabile de colectarea și încărcarea datelor sunt organismele de punere în aplicare, organismul de coordonare recomandând încărcarea o dată la 3 luni. Acesta nu monitorizează însă cantitatea de date încărcate.
- (12) Există variații semnificative în ceea ce privește numărul de proiecte MRR încărcate în Arachne. Conform situației din mai 2025, Italia încărcase peste 275 000 de proiecte, Danemarca 82 000 și România aproape 8 000. Cu excepția Italiei, care monitorizează îndeaproape încărcarea datelor și a încărcat în Arachne 97 % din proiectele pe care le-a implementat, statele membre nu au o imagine cuprinzătoare în acest sens și nu știu dacă toate proiectele au fost încărcate în Arachne.

## Acronime

Acronim	Definiție/Explicație
<b>AFCOS</b>	Serviciile de coordonare antifraudă desemnate de statele membre
<b>DG ECFIN</b>	Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare
<b>EPPO</b>	Parchetul European
<b>IGAE</b>	Intervenția Generală a Administrației de Stat (organismul de control intern pentru sectorul public din Spania)
<b>MRR</b>	Mecanismul de redresare și reziliență
<b>OLAF</b>	Oficiul European de Luptă Antifraudă
<b>PIFU</b>	Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene
<b>PNRR</b>	Plan național de redresare și reziliență

# Glosar

Termen	Definiție/Explicație
<b>Control de gestiune</b>	Procedură care combină controalele administrative și controalele la fața locului pentru a se asigura că bunurile, serviciile și lucrările finanțate de UE au fost livrate și că cheltuielile declarate sunt eligibile și respectă toate legile și reglementările aplicabile.
<b>Decizie de punere în aplicare a Consiliului</b>	Document prin care, pe baza unei evaluări din partea Comisiei, Consiliul aprobă planul de redresare și reziliență al unui stat membru.
<b>Declarație de gestiune</b>	Declarație care însoțește cererea de plată depusă de un stat membru, în care se confirmă că au fost îndeplinite condițiile pentru primirea finanțării, că toate informațiile justificative sunt complete și exacte și că statul membru a obținut asigurarea că au fost respectate toate normele aplicabile.
<b>Destinatar final</b>	Persoana sau entitatea juridică ce primește fonduri din MRR pentru a pune în aplicare o măsură inclusă în planul de redresare și reziliență al unui stat membru.
<b>Extragere de date (<i>data mining</i>)</b>	Proces de analiză a unor seturi mari de date, cu scopul de a identifica informații sub formă de tipare și tendințe.
<b>Gestiune directă</b>	Gestionarea unui fond sau a unui program al UE asigurată doar de către Comisie, spre deosebire de gestiunea partajată sau de gestiunea indirectă.
<b>Jalon</b>	Măsură calitativă a progreselor înregistrate de un stat membru în direcția finalizării unei reforme sau a unei investiții prevăzute în planul său de redresare și reziliență.
<b>Jalon legat de control</b>	Cerință specifică referitoare la sistemele de audit și de control ale unui stat membru care trebuie îndeplinită înainte ca țara să poată primi finanțare din MRR.
<b>Mecanismul de redresare și reziliență</b>	Mecanismul de sprijin financiar al UE destinat să atenueze impactul economic și social al pandemiei de COVID-19 și să stimuleze redresarea, precum și să răspundă provocărilor asociate unui viitor mai verde și mai digital.
<b>Plan (național) de redresare și reziliență</b>	Document prin care se stabilesc reformele și investițiile preconizate de un stat membru în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență.
<b>Sistemul de gestionare a neregulilor</b>	Aplicație utilizată de statele membre pentru a raporta către OLAF nereguli, inclusiv suspiciunile de fraudă.
<b>Țintă</b>	Măsura cantitativă a progresului înregistrat de un stat membru către realizarea unei reforme sau a unei investiții.

## Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/SR-2026-06>

## Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/SR-2026-06>

## Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit V – Finanțarea și administrarea Uniunii, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de doamna Katarína Kaszasová, membră a Curții de Conturi Europene, asistată de: James Verity, șef de cabinet, și Iveta Turčanová, atașată în cadrul cabinetului; Judit Oroszki, manager principal; Tiberiu Popa, coordonator; Adrian Roșca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia și Gabriela Barbieri, auditori. Christos Aspris și Mattia Belli au furnizat sprijin în ceea ce privește datele. Jesús Nieto și Cynthia Matala-Tala au asigurat sprijin pentru concepția grafică. Valérie Tempez a asigurat asistență de secretariat.



*De la stânga la dreapta:* Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Roșca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

# DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2026

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări.

Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Fotografia de pe pagina de titlu: © tong2530 – stock.adobe.com.

Figura 5 – pictograme: această figură a fost realizată folosind resurse de pe site-ul [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

## Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-6519-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/9136641	QJ-01-26-001-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6520-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/6101393	QJ-01-26-001-RO-N

## REFERINȚA EXACTĂ

Curtea de Conturi Europeană, [Raportul special nr. 06/2026](#) „Combaterea fraudei în cadrul MRR: un șantier deschis”, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2026.

Având în vedere amploarea MRR și modelul de finanțare utilizat de mecanism, este important ca riscul de fraudă să fie gestionat în mod corespunzător. Curtea a examinat sistemele antifraudă ale MRR, atât la nivelul Comisiei, cât și la nivelul statelor membre. Ea a constatat că există în continuare deficiențe, deși Comisia a luat măsuri pentru a îmbunătăți cadrul antifraudă al mecanismului. Printre probleme se numără lipsa unor cerințe antifraudă detaliate, măsuri antifraudă insuficiente în unele state membre și date incomplete privind cazurile de suspiciune de fraudă. Aceste deficiențe intensifică riscul ca o parte din fondurile UE să fie înghițite de fraudă. Curtea recomandă Comisiei să ofere orientări mai detaliate cu privire la combaterea fraudelor legate de MRR și să își consolideze propriile procese de audit și de verificare. Ea recomandă totodată ca, pentru viitoarele instrumente similare, să se includă în regulamente încă de la început cerințe detaliate.

*Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.*



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații  
al Uniunii Europene

**CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/contact](https://eca.europa.eu/ro/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Platforme sociale: @EUauditors