RO 2019 nr. 06

Raportul special

Combaterea fraudei legate de cheltuielile în domeniul politicii de coeziune a UE: autoritățile de management trebuie să consolideze detectarea, reacția și coordonarea

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]

CURIA RATIONUM

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VII
Introducere	01-11
Lupta împotriva fraudei în UE	01-07
Amploarea semnificativ mai mare a fraudei raportate în domeniul politicii de coeziune a UE comparativ cu alte domenii de cheltuieli	08-11
Sfera și abordarea auditului	12-17
Observații	18-77
Politica antifraudă și măsurile de prevenire și de detectare a fraudei	18-45
În general, autoritățile de management nu dispun de o politică antifraudă specifică	18-21
Autoritățile de management evaluează în mod sistematic riscurile de fraudă, dar acest proces ar mai putea fi îmbunătățit	22-28
Autoritățile de management și-au îmbunătățit măsurile de prevenire a fraudei, dar nu au făcut progrese semnificative în sensul detectării proactive a fraudelor	29-39
Autoritățile de management nu dispun de proceduri pentru monitorizarea și evaluarea măsurilor de prevenire și de detectare a fraudelor	40-45
Reacția la situații de fraudă, investigarea și coordonarea între organismele relevante	46-77
Neraportarea tuturor cazurilor de fraudă de către autoritățile de management a afectat fiabilitatea ratelor de detectare a fraudelor publicate în rapoartele PIF	47-57
Mai multe autorități de management nu comunică în mod sistematic suspiciunile de fraudă către organele de cercetare sau către cele de urmărire penală	58-60
Măsurile corective au un efect disuasiv limitat	61-64
Lupta împotriva fraudei este afectată de diferite probleme de gestionare	65-77

Concluzii și recomandări 78-92

În general, autoritățile de management nu dispun de o politică antifraudă specifică 80-81

Autoritățile de management evaluează în mod sistematic riscurile de fraudă, dar acest proces ar mai putea fi îmbunătățit 82-83

Autoritățile de management au îmbunătățit măsurile de prevenire a fraudei, dar nu au făcut progrese semnificative în sensul detectării proactive a fraudelor 84-88

Autoritățile de management nu raportează toate cazurile de fraudă pentru rapoartele PIF și nu le transmit organelor de anchetă și celor de urmărire penală 89-90

Lupta împotriva fraudei este afectată de definirea insuficientă a competențelor AFCOS în regulament și de coordonarea redusă între organele statelor membre 91-92

Acronime și abrevieri

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Echipa de audit

Sinteză

I Legislația UE definește frauda ca fiind o încălcare intenționată care prejudiciază sau care ar putea prejudicia bugetul UE. UE și statele membre au o responsabilitate comună în ceea ce privește combaterea fraudei și a oricăror alte activități ilegale, precum corupția, care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Între 2013 și 2017, Comisia și statele membre au identificat peste 4 000 de nereguli potențial frauduloase. Sprijinul acordat de UE afectat de aceste nereguli se ridica la aproape 1,5 miliarde de euro, 72 % din această sumă privind politica de coeziune a UE. În acest domeniu, autoritățile de management din statele membre sunt responsabile de instituirea unor măsuri antifraudă proporționale și eficace, care să țină seama de riscurile identificate. Aceste măsuri ar trebui să acopere întregul proces de gestionare antifraudă (prevenirea fraudei, detectarea fraudei și reacția la situații de fraudă, până la și incluzând raportarea cu privire la cazurile detectate și recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit). Pentru perioada 2007-2013, rata fraudei detectate în legătură cu fondurile politicii de coeziune ale UE era cuprinsă între 0 % și 2,1 %, în funcție de statul membru.

II În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă autoritățile de management și-au îndeplinit în mod corespunzător responsabilitățile în fiecare etapă a procesului de gestionare antifraudă. În acest scop, Curtea a evaluat dacă autoritățile de management:

(a) au elaborat politici antifraudă, au efectuat o evaluare aprofundată a riscurilor și au pus în aplicare măsuri de prevenire și de detectare adecvate; și

(b) au reacționat în mod adecvat la cazurile de fraudă detectate în coordonare cu alte organisme antifraudă.

III Curtea a constatat că autoritățile de management au evaluat mai bine riscul de fraudă în legătură cu utilizarea fondurilor politicii de coeziune pentru perioada de programare 2014-2020, utilizând în majoritatea cazurilor instrumentul „gata de utilizare” inclus în orientările Comisiei. Unele dintre aceste analize nu au fost însă suficient de aprofundate. Cu toate că și-au îmbunătățit măsurile de prevenire a fraudei, aceste autorități nu au înregistrat progrese semnificative în sensul detectării proactive a fraudelor. În plus, ele au elaborat rareori proceduri pentru monitorizarea și evaluarea impactului măsurilor de prevenire și de detectare pe care le-au adoptat.

IV În ceea ce privește reacția la situații de fraudă, autoritățile de management, în coordonare cu alte organisme antifraudă, nu au fost suficient de reactive în toate

cazurile de fraudă detectate. În special, modalitățile de raportare sunt nesatisfăcătoare, mai multe autorități de management nu comunică în mod sistematic suspiciunile de fraudă organismelor competente, măsurile corective au un efect disuasiv limitat și coordonarea activităților antifraudă este insuficientă. De asemenea, Curtea a constatat că rata de detectare a fraudelor comunicată pentru perioada de programare 2007-2013 în raportul Comisiei pe 2017 privind protecția intereselor financiare ale UE nu constituie o reprezentare fidelă a nivelului de fraudă detectat în mod efectiv în statele membre vizitate, ci mai degrabă constituie o indicație privind cazurile de fraudă pe care acestea au decis să le raporteze Comisiei.

V În urma auditului efectuat, Curtea recomandă următoarele:

(i) statele membre care nu dispun de o strategie națională antifraudă ar trebui să elaboreze o astfel de strategie; cu excepția cazului în care există o strategie suficient de detaliată la nivel național, Comisia ar trebui să solicite autorităților de management să elaboreze strategii și politici formale pentru combaterea fraudei îndreptate împotriva fondurilor UE;

(ii) autoritățile de management ar trebui să îmbunătățească fiabilitatea evaluării riscului de fraudă prin implicarea în acest proces a unor actori externi relevanți;

(iii) statele membre ar trebui să îmbunătățească măsurile de detectare a fraudei prin generalizarea utilizării instrumentelor de analiză a datelor, iar Comisia prin promovarea în mod activ a utilizării unor metode „proactive” și a altor metode noi de detectare a fraudei;

(iv) Comisia ar trebui să monitorizeze mecanismele de reacție la situații de fraudă pentru a asigura coerența aplicării acestora; și

(v) Comisia ar trebui să încurajeze statele membre să extindă funcțiile AFCOS-urilor pentru a îmbunătăți coordonarea.

VI În cursul negocierilor și al procesului de aprobare a Regulamentului privind dispozițiile comune pentru perioada 2021-2027, colegiuitorii ar putea lua în considerare:

- opțiunea de a face obligatorie adoptarea unor strategii sau a unor politici naționale antifraudă și utilizarea unor instrumente adecvate de analiză a datelor (de exemplu, Arachne);
- introducerea de sancțiuni și penalități pentru persoanele responsabile de fraude îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE.

VII Respectând dreptul statelor membre la flexibilitate în definirea și organizarea propriei activități de combatere a fraudei în conformitate cu principiul subsidiarității, colegiuitorii UE ar putea lua în considerare stabilirea unor funcții minime pentru serviciile de coordonare antifraudă (AFCOS-urile) din statele membre în vederea asigurării unui rol de coordonare eficace.

Introducere

Lupta împotriva fraudei în UE

01 Legislația UE face distincția între[1]:

- „nereguli nefrauduloase” (abateri), definite ca fiind orice încălcare a unei dispoziții de drept al UE, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al UE sau bugetele gestionate de aceasta […] din cauza unor cheltuieli nejustificate[2];

- „nereguli frauduloase” (sau „fraudă”), definite[3] ca fiind orice acțiune sau omisiune intenționată cu privire la:

  — folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete care au ca efect perceperea sau reținerea pe nedrept a unor fonduri care provin din bugetul general al UE sau din bugetele gestionate de UE sau în numele acesteia;

  — necomunicarea unei informații prin încălcarea unei obligații specifice, având același efect, sau

  — deturnarea acestor fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial.

02 Articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede că 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 UE. Această obligație se referă la toate veniturile și programele de cheltuieli ale UE și la toate domeniile de politică.

---

1 Din aceste definiții au fost eliminate referirile la veniturile UE.

2 Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene („Regulamentul PIF”) (JO L 312, 23.12.1995, p. 1).

3 Articolul 1 litera (a) din anexa la Actul Consiliului din 26 iulie 1995 de elaborare a Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene („Convenția PIF”).

03 Politica de coeziune a UE este structurată în jurul a trei dintre fondurile structurale și de investiții europene[4] (fondurile ESI): Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune (FC) și Fondul social european (FSE) – care împreună sunt cunoscute sub denumirea de „fondurile politicii de coeziune a UE”. Comisia și statele membre asigură împreună implementarea acestor fonduri prin intermediul unor programe operaționale, care detaliază modul în care statele membre vor cheltui fondurile UE pe parcursul unei perioade de programare:

- Au existat 440 de programe operaționale în cadrul politicii de coeziune pentru perioada de programare 2007-2013. Aproape două treimi dintre aceste programe operaționale sunt deja închise.

- Există 389 de programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020. Aceste programe operaționale sunt încă în curs de implementare.

04 La nivelul Comisiei, două direcții generale sunt responsabile de punerea în aplicare a politicii de coeziune a UE: Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune și Direcția Generală Politică Regională și Urbană. În statele membre, trei tipuri diferite de „autorități responsabile de programe” sunt implicate în implementarea și verificarea fiecărui program operațional:

- autoritatea de management (responsabilă de punerea în aplicare a programului operațional);

- autoritatea de certificare (responsabilă de transmiterea cererilor de plată către Comisie și de întocmirea conturilor anuale ale programului operațional) și

- autoritatea de audit (responsabilă de furnizarea unei opinii independente cu privire la fiabilitatea conturilor, la legalitatea cheltuielilor suportate și la funcționarea sistemelor de gestiune și control).

05 Potrivit cadrului juridic care reglementează politica de coeziune a UE pentru perioada de programare 2007-2013, statele membre erau responsabile de prevenirea, de detectarea și de corectarea neregulilor (inclusiv a fraudei) și de recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit[5]. Această obligație este mai explicită în

---

[4] Celelalte fonduri ESI sunt Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

[5] Articolul 58 litera (h), articolul 70 alineatul (1) litera (b) și articolul 98 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor

Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC) pentru perioada de programare 2014-2020, care impune autorităților de management să „instituie măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudei, luând în considerare riscurile identificate”[6]. Comisia recomandă[7] ca autoritățile de management să se ocupe de întregul proces de gestionare antifraudă (a se vedea ***figura 1***), care include prevenirea fraudei, detectarea fraudei și reacția la situații de fraudă (incluzând, în principal, raportarea cu privire la cazurile detectate și recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit). În acest sens, Comisia aplică principiul toleranței zero față de fraudă și corupție[8].

---

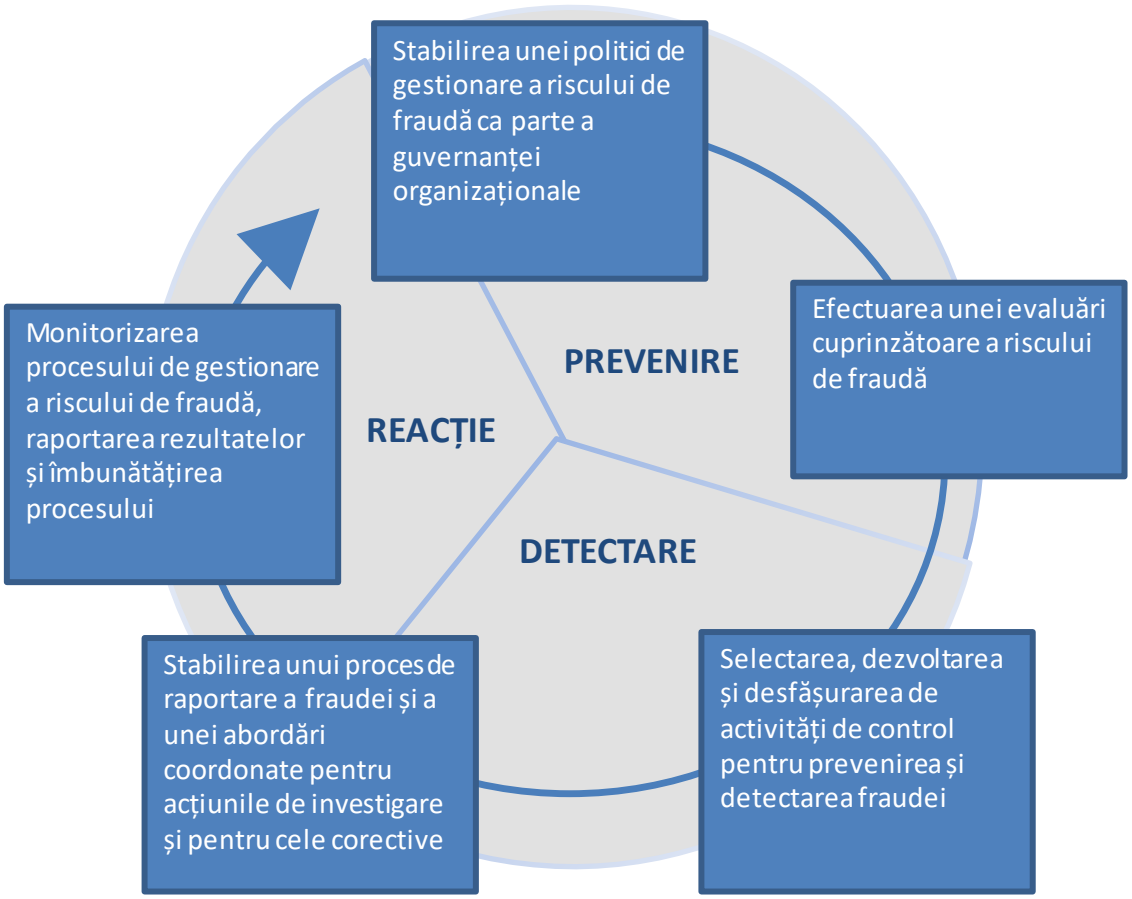
dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210, 31.7.2006, p. 25, versiunea consolidată) și articolul 20 alineatul (2) litera (a), articolul 28 alineatul (1) literele (e) și (n), articolul 28 alineatul (2), articolul 30 și articolul 33 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 371, 27.12.2006, p. 1, versiunea consolidată).

[6] Articolul 72 și articolul 125 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (JO L 347, 20.12.2013, p. 320), denumit în continuare „regulamentul privind dispozițiile comune” sau „RDC”. În cuprinsul prezentului raport, Curtea se referă la „procesul de gestionare antifraudă”, care corespunde termenului „ciclu de gestionare antifraudă” utilizat de Comisie în documentele sale de orientare.

[7] Orientările Comisiei pentru statele membre și autoritățile programului – Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale (EGESIF 14-0021), pagina 11.

[8] Secțiunea 2.2.1 din *Joint Anti-fraud Strategy 2015-2020 for ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF* (Strategia antifraudă comună pentru perioada 2015-2020 pentru FEDR, FC, FSE, FEAD, FEG, FSUE și FEPAM), Ares(2015) 6023058 din 23 decembrie 2015 (disponibilă la adresa: http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf).

Figura 1 – Procesul de gestionare a riscului de fraudă



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza cadrului COSO.

06 Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) este principalul organism antifraudă al UE. Acesta contribuie la elaborarea și la punerea în aplicare a politicii antifraudă a Comisiei și efectuează investigații administrative având ca obiect frauda, corupția și orice altă activitate ilegală care afectează bugetul UE.

07 La nivelul statelor membre, autoritățile de management nu sunt singurele responsabile de punerea în aplicare a măsurilor antifraudă. Începând din 2013, fiecare stat membru are obligația de a desemna un serviciu de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS) pentru a facilita cooperarea eficace și schimbul de informații, inclusiv informații de natură operațională, cu OLAF[9]. Prin intermediul unor orientări

[9] Articolul 3 alineatul (4) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) (JO L 248, 18.9.2013, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE, Euratom) 2016/2030 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 octombrie 2016 (JO L 317, 23.11.2016, p. 1).

ulterioare[10], Comisia a specificat că AFCOS-urile ar trebui să fie mandatate, în interiorul statului membru, să coordoneze toate obligațiile și activitățile legislative, administrative și de investigare legate de protecția intereselor financiare ale UE. În cadrul gestiunii partajate, autoritățile din statele membre raportează Comisiei cazurile de suspiciuni de fraudă sau de fraude confirmate (și alte nereguli) prin intermediul Sistemului de gestionare a neregulilor (IMS – *Irregularity Management System*), care este găzduit pe platforma Sistemului de informații antifraudă al OLAF.

Amploarea semnificativ mai mare a fraudei raportate în domeniul politicii de coeziune a UE comparativ cu alte domenii de cheltuieli

08 La 5 iulie 2017, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (denumită în continuare „Directiva PIF”[11]). Directiva stabilește o definiție comună a fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE, în special în domeniul achizițiilor publice. Statele membre au obligația de a transpune Directiva PIF în legislațiile lor naționale până la data de 6 iulie 2019[12].

09 În septembrie 2018, Comisia a publicat Al 29-lea raport anual privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene[13] (denumit în continuare „Raportul PIF pe 2017”). În cazul gestiunii partajate, Comisia elaborează acest raport pe baza informațiilor raportate de statele membre prin intermediul IMS (a se vedea punctul ***07***). Analiza Raportului PIF pe 2017 arată că amploarea fraudei raportate (suspiciuni de fraudă și fraude confirmate) în domeniul politicii de coeziune a UE este semnificativ mai mare decât în alte domenii: coeziunea constituie doar o treime din buget, dar reprezintă 39 % din totalul cazurilor de fraudă raportate și 72 % din sumele totale implicate în aceste cazuri (a se vedea ***figura 2***).

---

[10] *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)* (Notă de orientare privind principalele sarcini și responsabilități ale unui serviciu de coordonare a luptei antifraudă), 13 noiembrie 2013, Ares(2013) 3403880.

[11] Acronimul PIF vine din expresia *protection des intérêts financiers*, din limba franceză, și se referă în general la protecția intereselor financiare ale UE.

[12] Articolul 17 alineatul (1) din Directiva 2017/1371.

[13] COM(2018) 553 final din 3 septembrie 2018.

Figura 2 – Nereguli raportate ca fiind frauduloase pe domenii de politică (2013-2017)

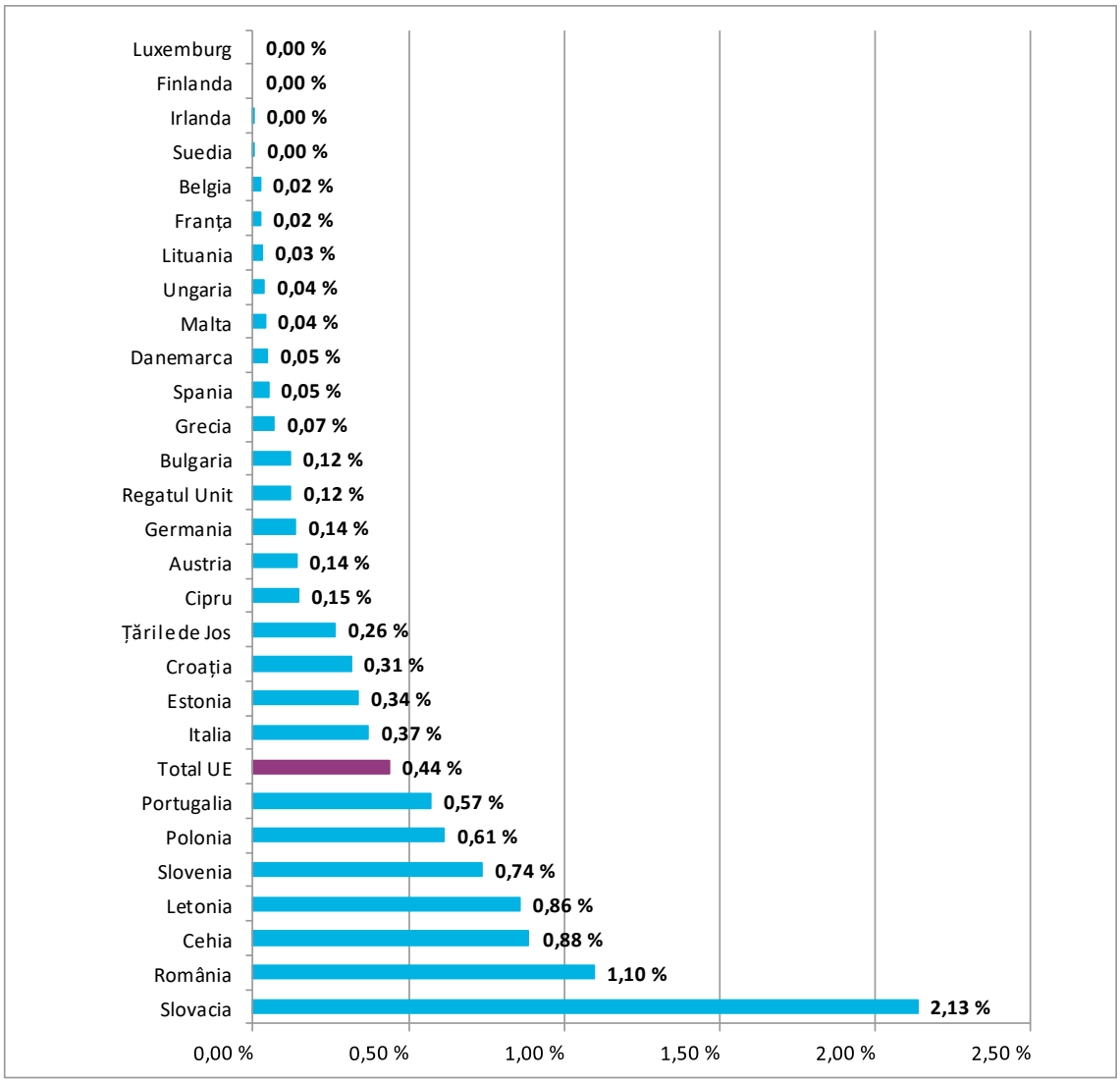
Domeniul de politică	Nereguli raportate ca fiind frauduloase		Valorile financiare implicate	
	(număr)	*(procent)*	*(milioane de euro)*	*(procent)*
Politica agricolă comună	2 081	50%	350,9	24%
Politica de coeziune și cea în domeniul pescuitului				
- partea referitoare la pescuit	64	2%	20,1	1%
- partea referitoare la agricultură (pre-2007)	24	1%	3,4	0%
- partea referitoare la coeziune	1 645	39%	1 063,6	72%
Politica de preaderare	133	3%	28,8	2%
Gestiunea directă	206	5%	21,5	1%
TOTAL (partea de cheltuieli)	4 153	100%	1 488,3	100%

Sursa: Raportul PIF pe 2017 – Anexa statistică, partea II (Cheltuieli).

10 Potrivit datelor care stau la baza Raportului PIF pe 2017, neregulile raportate de statele membre ca fiind frauduloase reprezintă 0,44 % din fondurile UE plătite în domeniul politicii de coeziune. Acest indicator este cunoscut sub denumirea de „rată de detectare a fraudelor”[14] și variază mult de la un stat membru la altul (a se vedea ***figura 3***), de la 0 % la 2,1 % în ceea ce privește fondurile politicii de coeziune ale UE pentru întreaga perioadă de programare 2007-2013. Raportul PIF pe 2017 nu conține nicio explicație specifică referitoare la rata de detectare a fraudelor semnificativ mai mare raportată pentru Slovacia. Media valorii individuale a neregulilor raportate ca fiind frauduloase se ridică la 0,8 milioane de euro.

[14] Anexa statistică la Raportul PIF pe 2017, pagina 93. Rata de detectare a fraudelor este raportul dintre sumele implicate în cazurile raportate ca fiind frauduloase și plățile efectuate în perioada de programare 2007-2013 (pagina 91). Acest indicator nu include fraudele nedetectate sau neraportate.

Figura 3 – Fraudele detectate și raportate, ca procent din fondurile politicii de coeziune primite de statele membre ale UE în perioada de programare 2007-2013



N.B. Modul de calcul al ratei de detectare a fraudelor reprezentate în această figură exclude neregulile privind politica în domeniul pescuitului (care sunt incluse în statisticile publicate de Comisie pentru politica de coeziune și politica comună în domeniul pescuitului și care nu cresc rata totală de detectare a fraudelor la nivelul UE). Această cifră exclude, de asemenea, programele multinaționale de cooperare teritorială europeană. Programele respective sunt însă luate în considerare la calculul mediei UE din figură. În ceea ce privește statele membre care prezintă o rată de detectare a fraudelor egală cu zero, Finlanda și Luxemburgul nu au raportat nereguli frauduloase, în timp ce Irlanda și Suedia au raportat câteva nereguli cu valoare financiară redusă.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Raportului PIF pe 2017, Anexa statistică, pagina 93.

11 Curtea a considerat necesar să evalueze activitatea desfășurată de autoritățile de management, deoarece acestea se află în prima linie a luptei împotriva fraudei în

domeniul politicii de coeziune a UE. În opinia Comisiei[15], combinarea unei evaluări aprofundate a riscurilor, care să conducă la adoptarea de măsuri adecvate de prevenire și de detectare de către autoritățile de management, pe de o parte, cu investigații coordonate și prompte efectuate de către organismele competente (de obicei poliția sau parchetul), pe de altă parte, ar putea să reducă în mod semnificativ riscul de fraudă în domeniul politicii de coeziune și să ofere măsuri adecvate de descurajare a fraudei. Acest audit a fost structurat în jurul acestor două aspecte principale.

[15] Orientările Comisiei pentru statele membre și autoritățile programului – Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale (EGESIF 14-0021 din 16 iunie 2014), pagina 11.

Sfera și abordarea auditului

12 Având în vedere rolul esențial pe care autoritățile de management îl au și vor continua să îl aibă în perioada de programare 2021-2027, Curtea a decis să auditeze activitatea acestora în combaterea fraudei în domeniul politicii de coeziune. Curtea a evaluat dacă autoritățile de management și-au îndeplinit în mod corespunzător responsabilitățile în fiecare etapă a procesului de gestionare antifraudă: prevenirea fraudei, detectarea fraudei și reacția la situații de fraudă (inclusiv raportarea fraudelor și recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit). În acest scop, Curtea a evaluat dacă autoritățile de management:

(a) au elaborat politici antifraudă, au efectuat o evaluare aprofundată a riscurilor și au pus în aplicare măsuri de prevenire și de detectare adecvate; și

(b) au reacționat în mod adecvat la situațiile de fraudă detectate, în coordonare cu organele de anchetă și cu cele de urmărire penală, precum și cu serviciile de coordonare antifraudă, ținând seama de structura acestor servicii în statele membre vizitate de Curte.

13 Curtea a examinat rolul jucat, în cadrul politicii de coeziune, de autoritățile de management și de serviciile de coordonare antifraudă din statele membre. Aceasta a auditat autoritățile de management responsabile de programele operaționale finanțate prin principalele trei fonduri structurale și de investiții europene din domeniul politicii de coeziune a UE: FC, FSE și FEDR. Ea a decis să excludă obiectivul cooperării teritoriale europene (CTE) al FEDR, întrucât proiectele finanțate prin programele operaționale aferente implică parteneri din țări diferite sub supravegherea autorităților din diferite state membre.

14 Curtea a analizat modul în care autoritățile de management luaseră în considerare cadrul juridic și strategic antifraudă național pentru gestionarea procesului antifraudă, în special acolo unde era disponibilă o strategie națională antifraudă. Curtea a invitat toate autoritățile de management să participe la un sondaj privind măsurile de prevenire și de detectare a fraudei și a obținut răspunsuri de la autoritățile din 23 de state membre.

15 Curtea a vizitat șapte state membre: Bulgaria, Franța, Ungaria, Grecia, Letonia, România și Spania. În procesul de selecție a acestor state membre, Curtea a ținut seama de ratele de detectare a fraudelor și de numărul de cazuri de fraudă prezentate în Raportul PIF pe 2016, precum și de corelarea acestora cu alți indicatori ai riscului de fraudă disponibili. În cursul vizitelor sale, Curtea a avut întrevederi cu reprezentanți ai

autorităților responsabile de implementarea unui număr total de 43 de programe operaționale (22 de programe operaționale pentru perioada 2007-2013 și 21 de programe operaționale pentru perioada 2014-2020) și cu actori-cheie în lupta împotriva fraudei (organe judiciare și de urmărire penală, organe de anchetă, agenții antifraudă, autorități din domeniul concurenței). În statele membre vizitate, Curtea a auditat un eșantion de programe operaționale, selectate pe baza raționamentului profesional, pe care le-a considerat reprezentative pentru toate fondurile (FEDR, FSE și, după caz, FC) și pentru o serie de tipuri de intervenții.

16 Curtea a examinat dosarele aferente unui eșantion de 138 de nereguli raportate Comisiei ca fiind frauduloase în legătură cu cele 22 de programe operaționale controlate pentru perioada 2007-2013. Acolo unde dimensiunea populației a permis acest lucru, Curtea a aplicat metoda aleatorie cunoscută drept eșantionare pe bază de unități monetare pentru a selecta neregulile care urmau a fi examinate. Curtea nu a evaluat activitatea desfășurată de organele de anchetă, de cele de urmărire penală sau de cele judiciare – deși a analizat coordonarea și comunicarea autorităților de management cu organele respective.

17 Constatările din prezentul raport le completează pe cele din Raportul special nr. 01/2019, intitulat „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”, publicat la 10 ianuarie 2019, care a acoperit concepția și punerea în aplicare a strategiei antifraudă a Comisiei. În raportul menționat, Curtea s-a concentrat în principal asupra rolului OLAF, dar a examinat și activitățile legate de politicile antifraudă desfășurate de direcțiile generale ale Comisiei responsabile de punerea în aplicare a politicii de coeziune a UE (a se vedea punctul ***04***).

Observații

Politica antifraudă și măsurile de prevenire și de detectare a fraudei

În general, autoritățile de management nu dispun de o politică antifraudă specifică

18 Comisia a furnizat orientări pentru a ajuta statele membre și autoritățile de management să își îndeplinească obligația legală care le revine de a pune în aplicare măsuri antifraudă care să fie proporționale și eficace.

— La nivelul statelor membre, Comisia recomandă adoptarea unor strategii naționale antifraudă pentru protecția fondurilor ESI, cu scopul de a asigura punerea în aplicare omogenă și eficace a măsurilor antifraudă, în special acolo unde structurile organizaționale ale statelor membre sunt descentralizate.

— La nivelul programelor operaționale, Comisia recomandă autorităților de management ca, pentru a lupta împotriva fraudei, să dezvolte o abordare structurată, organizată în jurul celor patru elemente-cheie ale procesului de gestionare antifraudă: prevenire, detectare, corectare și urmărire penală[16].

— În plus, Comisia a definit criterii concrete pentru evaluarea modului în care autoritățile de management și-au respectat obligațiile juridice de a institui măsuri antifraudă proporționale și eficace[17].

---

[16] Orientările Comisiei pentru statele membre și autoritățile programului – Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale (EGESIF 14-0021 din 16 iunie 2014), Manualul OLAF privind rolul auditorilor din statele membre în prevenirea și detectarea fraudelor (octombrie 2014) și Orientări privind o metodologie comună pentru evaluarea sistemelor de management și control din statele membre (EGESIF 14-0010-final din 18 decembrie 2014).

[17] Articolul 30 din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei din 3 martie 2014 de completare a Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 138, 13.5.2014, p. 5) și anexa IV la acest regulament, anexă care definește cerințele esențiale ale sistemelor de gestiune și control și clasificarea acestor sisteme în ceea ce

19 Comisia recomandă ca autoritățile de management să utilizeze o politică antifraudă formală[18] pentru a comunica determinarea lor de a aborda și de a combate frauda. Această politică ar trebui, în special, să includă strategii pentru dezvoltarea unei culturi antifraudă și repartizarea responsabilităților în materie de combatere a fraudei. Curtea consideră că autoritățile de management ar fi trebuit să elaboreze o politică antifraudă formală sau un document similar unic, de sine stătător, în care să precizeze măsurile lor de prevenire și de detectare a fraudei, precum și măsurile de reacție la situații de fraudă și să clarifice pentru personalul propriu, pentru beneficiarii fondurilor UE și pentru celelalte autorități că măsurile de combatere a fraudei sunt instituite și în curs de aplicare.

20 În cursul vizitelor sale, Curtea a constatat că, în realitate, foarte puține dintre aceste politici constituie documente de referință formale care rezumă măsurile ce urmează a fi puse în aplicare în fiecare etapă a procesului de gestionare antifraudă ca reacție la riscurile de fraudă identificate. Curtea a identificat exemple de politici antifraudă formalizate doar în Letonia, la anumite organisme intermediare din Spania și în Franța (unde politica nu a fost făcută publică). În toate celelalte cazuri, pentru a obține o descriere completă a măsurilor antifraudă, Curtea a trebuit să consulte multiple documente de gestiune și manuale de proceduri. Ea consideră că lipsa politicilor antifraudă formalizate limitează capacitatea statelor membre de a supraveghea și a coordona măsurile antifraudă și de a evalua eficiența acestora. Acest lucru este cu atât mai relevant cu cât numai 10 state membre au adoptat

---

privește funcționarea lor eficace – în special cerința esențială nr. 7 (punerea efectivă în aplicare a unor măsuri antifraudă proporționale).

[18] În acest sens, conceptul de politică antifraudă formală corespunde „programului de gestionare a riscului de fraudă”, definit de Asociația Examinatorilor de Fraudă Certificați (*Association of Certified Fraud Examiners* – ACFE) în manual său intitulat „Manualul examinatorilor de fraudă certificați” (*Fraud examiners manual*) sau în „Ghidul privind gestionarea riscului de fraudă” (*Fraud Risk Management Guide*) pe care ACFE l-a elaborat împreună cu Comitetul Organizațiilor de Sponsorizare a Comisiei Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO), precum și conceptului de „strategii formale de combatere a fraudei și a corupției”, definit de Institutul Acreditat pentru Finanțe Publice și Contabilitate Publică (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA) în codul său intitulat „Cod de practici privind gestionarea riscului de fraudă și de corupție” (*Code of practice on managing the risk of fraud and corruption*).

o strategie națională antifraudă[19] pe baza recomandării Comisiei (a se vedea punctul ***18***).

21 Curtea consideră, de asemenea, că lipsa unor dispoziții care să impună autorităților de management să adopte politici antifraudă formale reprezintă o lacună în concepția cadrului antifraudă pentru perioada 2014-2020. În plus, Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei (de completare a RDC pentru perioada 2014-2020) nu menționează deficiențele în punerea în aplicare a unor măsuri antifraudă proporționale și eficace în contextul determinării „deficiențelor grave” care ar putea duce singure la suspendarea plăților sau la corecții financiare la nivelul programelor operaționale[20]. În consecință, în evaluarea sistemelor de gestiune și control, importanța acordată aplicării de măsuri antifraudă este mai mică decât cea acordată altor aspecte. În propunerea Comisiei privind RDC pentru perioada 2021-2027, măsurile antifraudă nu sunt considerate ca făcând parte dintre condițiile favorizante[21] pe care statele membre trebuie să le îndeplinească înainte de a putea obține finanțare din fondurile de coeziune ale UE.

Autoritățile de management evaluează în mod sistematic riscurile de fraudă, dar acest proces ar mai putea fi îmbunătățit

Autoritățile de management identifică în mod sistematic riscurile de fraudă

22 Cea mai importantă modificare în comparație cu perioada de programare 2007-2013 este faptul că autoritățile de management sunt în prezent obligate să evalueze riscurile de fraudă în conformitate cu cerințele cadrului de control pentru perioada 2014-2020 (a se vedea punctul ***05***). Scopul acestui exercițiu este ca autoritățile de management să determine capacitatea controalelor interne existente

---

[19] Există strategii naționale antifraudă în 10 dintre cele 28 de state membre: Bulgaria, Cehia, Grecia, Franța, Croația, Italia, Letonia, Ungaria, Malta și Slovacia. România are de asemenea o strategie națională antifraudă, dar aceasta nu mai este de actualitate (sursa: Raportul PIF pe 2017, pagina 12). Statele membre care nu au adoptat o strategie națională sunt următoarele: Belgia, Danemarca, Germania, Estonia, Irlanda, Spania, Cipru, Lituania, Luxemburg, Țările de Jos, Austria, Polonia, Portugalia, Slovenia, Finlanda, Suedia și Regatul Unit.

[20] Articolul 30 și anexa IV.

[21] Articolul 11 și anexa III la propunerea Comisiei de regulament privind dispozițiile comune pentru perioada 2021-2027, COM(2018) 375 din 29 mai 2018.

de a aborda riscurile asociate diferitor scenarii de fraudă și de a identifica domeniile în care sunt necesare controale suplimentare.

23 Printre alte subiecte antifraudă, orientările EGESIF pentru statele membre și pentru autoritățile de management (a se vedea punctul ***18***) abordează sarcina evaluării riscului de fraudă și includ un instrument practic „gata de utilizare” pentru a efectua evaluarea[22]. Toate autoritățile de management vizitate de Curte în cadrul auditului său își respectaseră obligația de a efectua o evaluare a riscului de fraudă. Acest fapt marchează o îmbunătățire a modului în care aceste autorități abordează combaterea fraudei în domeniul politicii de coeziune. În majoritatea cazurilor, autoritățile au aplicat modelul de evaluare a riscului de fraudă elaborat de Comisie sau propria adaptare a modelului respectiv.

24 La 28 noiembrie 2018, Comisia a publicat rezultatele unui studiu[23], pe care îl externalizase în decembrie 2016, cu privire la practicile de prevenire a fraudei și a corupției puse în aplicare de statele membre ca reacție la dispozițiile specifice în vigoare pentru perioada de programare 2014-2020. Studiul a concluzionat că noile cerințe legislative, în special în ceea ce privește procesul de evaluare a riscului de fraudă, contribuiseră la formalizarea și la sistematizarea eforturilor statelor membre de a combate frauda. Studiul a concluzionat însă, de asemenea, că este posibil ca unele autorități să își subestimeze nivelurile de risc autoevaluate (a se vedea ***caseta 1***).

---

[22] În documentul de orientare, Comisia a elaborat un model de evaluare a riscului de fraudă bazat pe 31 de riscuri inerente standard, subdivizate la rândul lor în 40 de riscuri și care includ 128 de controale de atenuare recomandate, toate acestea fiind structurate în jurul a patru procese de gestionare generice (selecția solicitanților, punerea în aplicare și verificarea operațiunilor, certificarea și plățile, precum și achizițiile directe efectuate de autoritățile de management). Documentul nu acoperă însă instrumentele financiare sau riscurile legate de ajutoarele de stat.

[23] DG REGIO, *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States* (Prevenirea fraudei și a corupției în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene – ținând seama de practicile din statele membre ale UE), octombrie 2018, disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

Caseta 1

Studiu privind prevenirea fraudei și a corupției în cadrul fondurilor ESI

Studiul s-a bazat pe un eșantion de 50 de programe operaționale din perioada 2014-2020 (din care 41 erau legate de coeziune, cu excepția CTE) selectate de Comisie pe baza raționamentului profesional pentru a acoperi toate statele membre și o serie de sectoare și de fonduri. Echipa de studiu a examinat informațiile comunicate de statele membre (în special rezultatele evaluărilor acestora cu privire la riscul de fraudă) și a realizat interviuri cu autoritățile responsabile de programe și cu AFCOS-urile.

Studiul s-a axat pe modul în care erau concepute măsurile de prevenire a fraudei și (într-o măsură mai mică) metodele de detectare a fraudei și a evaluat gradul de proporționalitate a măsurilor în raport cu riscurile identificate. Acesta nu a abordat însă modul în care fusese efectuată evaluarea riscului de fraudă și nici nu a concluzionat cu privire la eficacitatea măsurilor instituite.

Principalele învățăminte desprinse din studiu pot fi rezumate după cum urmează:

Observații pozitive	Aspecte care trebuie îmbunătățite
Eforturile depuse pentru a lupta împotriva fraudei și a corupției sunt mai formalizate și mai sistematice în perioada de programare 2014-2020.	Caracterul proporțional al măsurilor de atenuare este cel mai redus pentru riscurile de înțelegeri secrete în etapa de ofertare și de dublă finanțare.
Măsurile de atenuare sunt, în general, proporționale cu riscurile autoevaluate.	Este posibil ca unele autorități să își subestimeze nivelurile de risc de fraudă autoevaluate.
Majoritatea autorităților utilizează modelul de evaluare a riscului de fraudă al Comisiei.	Nu toate autoritățile de management efectuează o evaluare a riscului de fraudă la nivelul programelor operaționale.
Un proces mai cuprinzător de evaluare a riscului de fraudă este mai adecvat pentru reducerea acestui tip de riscuri.	Este necesară o comunicare sporită cu autoritățile din statele membre în ceea ce privește activitățile antifraudă.
	Autoritățile de management cuprinse în eșantion consideră că, în forma sa actuală, Arachne nu răspunde pe deplin nevoilor lor.

Există unele domenii în care sunt posibile îmbunătățiri suplimentare

25 Curtea constată însă că unele dintre autoritățile de management pe care le-a vizitat abordează evaluarea riscurilor de fraudă în mod mecanic, ceea ce sugerează că acestea favorizează forma în detrimentul fondului.

26 În plus, în procesul de identificare a riscurilor de fraudă, autoritățile se bazează în general pe propria experiență, fără a ține seama de eventualele contribuții suplimentare din partea altor actori cu competențe în materie (AFCOS-urile, organele de anchetă și organele de urmărire penală sau alte agenții specializate în acest domeniu).

27 În cursul vizitelor sale în statele membre, Curtea a identificat elemente care arată că este posibil ca mai multe autorități de management și organisme intermediare să fi evaluat în mod necorespunzător riscurile de fraudă:

- în Bulgaria, autoritatea de audit constatase deja că unele autorități de management clasificaseră în mod incorect riscurile de fraudă specifice ca fiind reduse și, prin urmare, nu le abordaseră prin proceduri de control suplimentare;
- în Franța, autoritățile de management vizitate de Curte nu evaluaseră impactul controalelor suplimentare asupra riscului rezidual de fraudă;
- în Spania, unde responsabilitatea efectuării evaluării riscului de fraudă este delegată parțial organismelor intermediare, o evaluare independentă dispusă de autoritatea de management a detectat probleme de coerență între riscurile identificate și controalele planificate (de exemplu, anumite riscuri nu erau acoperite de un plan de acțiune sau anumite controale erau organizate în domenii în care nu erau aplicabile);
- în unul dintre programele operaționale auditate în România, organisme intermediare care exercită funcții similare prin delegare și gestionează finanțări similare au furnizat evaluări ale riscului de fraudă cu rezultate diferite;
- în Ungaria, Curtea a constatat că analiza riscului de fraudă nu a fost suficient de cuprinzătoare (a exclus rezultatele auditurilor anterioare) și nu a identificat riscuri asociate în mod specific cu tipurile de operațiuni și cu beneficiarii acoperiți de programele operaționale.

28 În aproape toate cazurile, autoritățile de management au concluzionat că măsurile antifraudă existente abordează riscurile de fraudă identificate. Având în

vedere deficiențele identificate, Curtea consideră că această concluzie ar putea fi prea optimistă.

Autoritățile de management și-au îmbunătățit măsurile de prevenire a fraudei, dar nu au făcut progrese semnificative în sensul detectării proactive a fraudelor

29 Ca reacție la riscurile identificate, autoritățile de management ar trebui să elaboreze măsuri eficace și proporționale de prevenire și de detectare a fraudelor, astfel încât posibilitatea de a comite fraude să fie redusă în mod substanțial.

Autoritățile de management au elaborat măsuri specifice de prevenire a fraudelor pentru perioada 2014-2020

30 Curtea a constatat că majoritatea măsurilor antifraudă suplimentare elaborate pentru perioada 2014-2020 sunt măsuri de prevenire, care sunt mai cuprinzătoare decât cele prevăzute pentru perioada 2007-2013. Sondajul realizat de Curte a arătat că astfel de măsuri preventive suplimentare cuprind, în principal, formări de sensibilizare cu privire la fraudă pentru salariați, politici privind conflictele de interese și orientări de natură etică pentru salariați și beneficiari, precum și publicarea unor comunicate sau declarații instituționale antifraudă la nivel înalt.

31 Sondajul a arătat, de asemenea, că autoritățile de management consideră măsurile luate în privința sensibilizării cu privire la fraudă (atât formarea personalului, cât și măsurile care vizează organismele intermediare și beneficiarii proiectelor), politicile privind conflictele de interese și codurile de conduită ca fiind cea mai eficace modalitate de a preveni frauda în utilizarea fondurilor politicii de coeziune a UE (a se vedea ***figura 4***). Alte măsuri de prevenire a fraudei, cum ar fi programele de sprijin pentru salariați (care vizează reducerea presiunii exercitate asupra salariaților expuși la acte de fraudă) și sistemele de recompensare (prin care autoritățile de management își fac publică intenția de a-i recompensa pe avertizorii care semnalează acte de fraudă), rămân puțin frecvente, deși se consideră că au un grad de eficacitate rezonabil.

Figura 4 – Măsurile de prevenire a fraudei puse în aplicare de autoritățile de management și percepția asupra eficacității lor

	Procentul de autorități de management care declară că au luat următoarele măsuri de prevenire a fraudei		Procentul de autorități de management care percep măsura ca fiind eficace
1	Formarea personalului în domeniul combaterii fraudei	86 %	92 %
2	Politică formală privind conflictele de interese	83 %	91 %
3	Adoptarea unui cod de conduită pentru salariați	73 %	88 %
4	Publicarea unei politici antifraudă	71 %	82 %
5	Măsuri de sensibilizare cu privire la riscurile de fraudă pentru beneficiarii proiectelor	57 %	90 %
6	Măsuri de sensibilizare cu privire la riscurile de fraudă pentru organismele intermediare	54 %	92 %
7	Verificări ale antecedentelor salariaților	29 %	75 %
8	Programe de sprijin pentru salariați	20 %	86 %
9	Altele	13 %	89 %
10	Programe/Sisteme de recompensare	4 %	67 %

Sursa: sondajul efectuat de Curtea de Conturi Europeană în rândul autorităților de management.

32 Mai multe state membre au adoptat o abordare mai inovatoare pentru prevenirea fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE, de exemplu prin implicarea unor organizații ale societății civile în monitorizarea executării contractelor de achiziții publice sau prin desfășurarea de campanii care repuneau în discuție acceptabilitatea socială a anumitor practici frauduloase (a se vedea ***caseta 2***).

Caseta 2

Măsuri inovatoare de prevenire a fraudei

Pactele de integritate

În 2015, Comisia Europeană și *Transparency International*, o organizație neguvernamentală mondială care luptă activ împotriva corupției și care este cunoscută în special pentru publicarea indicelui de percepție a corupției (IPC), au lansat un proiect-pilot privind „pactele de integritate” ca o modalitate inovatoare de prevenire a fraudei în proiectele din cadrul politicii de coeziune a UE. Un pact de integritate este un acord prin care autoritatea responsabilă de atribuirea unui contract de achiziții publice și operatorii economici care prezintă o ofertă pentru contractul respectiv se angajează să se abțină de la practici de corupție și să asigure transparența în procesul de achiziții publice. Pactele includ, de asemenea, un acord separat prin care o organizație a societății civile (cum ar fi un ONG, o fundație sau o organizație a unei comunități locale) este însărcinată să monitorizeze respectarea de către toate părțile implicate a angajamentelor asumate. Scopul pactelor de integritate este sporirea transparenței, a răspunderii și a bunei guvernanțe în domeniul achizițiilor publice, consolidarea încrederii în autoritățile publice și promovarea realizării de economii de costuri și a eficienței din punctul de vedere al costurilor prin optimizarea procesului de achiziții publice. A doua etapă a proiectului a început în 2016 și va dura patru ani[24]. Curtea a discutat despre utilizarea pactelor de integritate cu organizații ale societății civile din Letonia, România și Ungaria, care au fost în general în favoarea acestei inițiative.

Campania „FRAUD OFF!”

În martie 2017, AFCOS din Letonia a lansat o campanie de sensibilizare denumită „FRAUD OFF!”, care repunea în discuție acceptabilitatea socială a anumitor tipuri de comportamente frauduloase. Canalele de televiziune naționale au difuzat spoturi publicitare ale campaniei în care apăreau celebrități naționale și s-au distribuit materiale publicitare instituțiilor, întreprinderilor, magazinelor și populației în general. Campania a atins o audiență semnificativă și s-a bucurat de popularitate pentru un timp.

Măsurile de detectare a fraudei pentru perioada 2014-2020 rămân în mare măsură identice cu cele pentru perioada 2007-2013

33 Deși evaluarea obligatorie a riscului de fraudă a însemnat punerea unui accent sporit pe prevenirea fraudei, autoritățile de management au elaborat foarte puține metode suplimentare de detectare a fraudei pentru perioada de

[24] Informații suplimentare cu privire la pactele de integritate sunt disponibile pe site-ul Comisiei la adresa http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

programare 2014-2020. Autoritățile se bazează, în schimb, pe controalele interne și pe procedurile care erau deja instituite pentru perioada 2007-2013 în contextul unui cadru de control mai puțin strict (a se vedea ***figura 5***). Acestea sunt în principal controale la fața locului (audituri), mecanisme interne de raportare a fraudei și, într-o măsură mai mică, identificarea unor indicatori de fraudă specifici[25] (semnale de alertă sau *red flags*). Atât prin intermediul sondajului, cât și în cursul vizitelor efectuate în statele membre, Curtea a identificat foarte puține controale „proactive" suplimentare pentru detectarea fraudei (de exemplu, controale specifice pentru detectarea înțelegerilor secrete în procedurile de achiziții publice, cum ar fi analiza semantică a ofertelor primite sau identificarea unor oferte care prezintă caracteristici anormale).

Figura 5 – Măsurile de detectare a fraudei puse în aplicare de autoritățile de management și percepția asupra eficacității lor

	Procentul de autorități de management care declară că au luat următoarele măsuri de detectare a fraudei		Procentul de autorități de management care percep măsura ca fiind eficace
1	Controale/audituri la fața locului	87 %	95 %
2	Mecanisme interne de raportare a fraudei	86 %	87 %
3	Identificarea indicatorilor de fraudă/a semnalelor de alertă	69 %	79 %
4	Evaluarea riscurilor de fraudă la nivelul beneficiarilor de proiecte	60 %	83 %
5	Instrumentul ARACHNE de notare a riscurilor	49 %	71 %
6	Tehnici de analiză de date/explorare de date	46 %	91 %
7	Linie telefonică de urgență pentru avertizori	44 %	74 %
8	Altele	21 %	80 %

Sursa: sondajul efectuat de Curtea de Conturi Europeană în rândul autorităților de management.

Probleme practice limitează utilitatea liniilor telefonice de urgență pentru semnalarea fraudelor de către avertizori

34 Sondajul realizat de Curte a arătat că autoritățile de management utilizează în mică măsură liniile telefonice de urgență pentru avertizori, deși, în general, consideră că acest instrument este o metodă eficace de detectare a fraudelor. Liniile telefonice de urgență pentru semnalarea fraudelor și alte mecanisme de avertizare le permit autorităților de management (și altor autorități relevante din statele membre) să fie informate despre potențialele fraude pe care alte controale nu le-au identificat[26]. Diverse studii arată că aceste metode sunt considerate ca fiind cea mai importantă

[25] Inspirați din cei prezentați de Comisie în nota sa de informare din 18 februarie 2009 privind indicatorii de fraudă pentru FEDR, FSE și FC.

[26] Este în însăși natura fraudelor care aduc atingere fondurilor politicii de coeziune a UE ca autorii să identifice limitările controalelor existente și să încerce să le exploateze pentru a obține câștiguri ilicite, directe sau indirecte.

sursă de semnalare a fraudelor[27]. În cursul vizitelor sale, Curtea a analizat mecanisme de avertizare și a constatat o serie de probleme practice cu privire la utilizarea lor. De exemplu, aceste mecanisme nu sunt întotdeauna anonime și există un risc să nu fie suficient cunoscute de către beneficiarii de proiecte și de către publicul larg. În cazurile în care legislația limitează utilizarea canalelor de avertizare anonime, autoritățile de management și AFCOS-urile pot oricând să îi redirecționeze pe avertizorii anonimi spre sistemul de notificare a fraudelor instituit de OLAF[28].

35 La 23 aprilie 2018, Comisia a prezentat o propunere de directivă privind protecția avertizorilor. Scopul urmărit era acela de a unifica diferitele abordări aplicate în prezent de statele membre și de a crește nivelul de protecție pentru persoanele care raportează încălcări ale legislației Uniunii, inclusiv toate încălcările care afectează interesele financiare ale UE. În avizul său referitor la propunerea de directivă, emis la 15 octombrie 2018, Curtea a exprimat opinia potrivit căreia introducerea sau extinderea în toate statele membre a mecanismelor legate de avertizarea în interes public ar ajuta la îmbunătățirea gestionării politicilor UE prin acțiunile întreprinse de cetățeni și de salariați. Curtea a evidențiat însă și unele aspecte problematice, cum ar fi complexitatea excesivă a sferei de aplicare materiale a propunerii de directivă, care ar putea reduce securitatea juridică pentru potențialii avertizori și astfel i-ar putea descuraja să raporteze. Alte aspecte semnalate de Curte au fost lipsa unor obligații clare în ceea ce privește sensibilizarea și formarea personalului, precum și convingerea Curții că persoanelor care au raportat în mod anonim nu ar trebui să li se refuze protecția acordată avertizorilor în cazul în care identitatea acestora este ulterior dezvăluită[29]. În legătură cu adoptarea acestei directive, Parlamentul European și statele membre au ajuns, la 12 martie 2019, la un acord provizoriu privind noile norme

---

[27] În special studiul mondial privind frauda și abuzurile profesionale intitulat *Report to the Nations*, publicat în 2018 de Asociația Examinatorilor de Fraudă Certificați (ACFE). Potrivit acestui studiu, frauda este detectată în principal prin intermediul avertizărilor (*tip-offs*), indiferent dacă acestea sunt făcute de salariați, de clienți, de concurenți sau de surse anonime.

[28] Instrumentul „Semnalați cazuri de fraudă” (*Report fraud*) este disponibil la adresa https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_ro.

[29] Punctele 3, 12, 21, 23 și 32 din Avizul nr. 4/2018 al Curții de Conturi Europene referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.

care ar urma să garanteze protecția avertizorilor care semnalează încălcări ale dreptului UE[30].

Analiza datelor nu este suficient utilizată pentru detectarea fraudei

36 Comisia încurajează autoritățile de management să utilizeze analiza datelor în mod proactiv pentru a detecta situațiile cu un potențial ridicat de risc, pentru a identifica semnalele de alertă și pentru a rafina ținta măsurilor de combatere a fraudei. Analiza datelor ar trebui să facă parte integrantă din procesul de selecție a proiectelor, din verificările de gestiune și din audituri[31]. În cadrul luptei împotriva fraudei, Comisia pune la dispoziție un instrument specific de explorare a datelor (Arachne), cu scopul de a ajuta autoritățile de management să identifice proiectele care ar putea fi expuse riscurilor de fraudă. În conformitate cu informațiile primite de Curte din partea Comisiei, în decembrie 2018 Arachne era utilizat de 21 de state membre pentru 165 de programe operaționale reprezentând 54 % din totalul fondurilor politicii de coeziune a UE pentru perioada 2014-2020 (cu excepția CTE). În Raportul său special nr. 01/2019, intitulat „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”, Curtea a subliniat importanța Arachne ca instrument de prevenire a fraudei. În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat rolul Arachne ca instrument de analiză a datelor pentru detectarea fraudei.

37 Una dintre cele mai importante observații care decurg din activitatea de audit a Curții este faptul că autoritățile de management nu utilizează în mod suficient analiza datelor pentru detectarea fraudei. Sondajul efectuat de Curte a arătat că numai una din două autorități de management utilizează instrumente de analiză a datelor în acest scop (a se vedea ***figura 5***). Arachne, în special, este insuficient utilizat. În statele membre vizitate, Curtea a constatat următoarele:

- un stat membru (Grecia) nu a furnizat nicio informație cu privire la posibilitatea de a introduce sau nu Arachne în viitorul apropiat. Autoritățile de management elene nu au adoptat însă un instrument echivalent de analiză a datelor care să poată fi utilizat pentru toate programele operaționale din țară;

- în patru dintre celelalte șase state membre, chiar și acolo unde au decis să utilizeze Arachne, autoritățile de management au realizat puține progrese cu

[30] A se vedea comunicatul de presă IP/19/1604 al Comisiei, intitulat „Comisia Europeană salută acordul provizoriu pentru o mai bună protecție a avertizorilor de integritate în întreaga UE” (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_ro.htm).

[31] Orientările Comisiei pentru statele membre și autoritățile programului – Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale (EGESIF 14-0021).

privire la încărcarea datelor operaționale necesare sau la utilizarea instrumentului pentru controalele lor interne;

- întrucât Carta Arachne permite accesul numai autorităților de management, autorităților de certificare și autorităților de audit, Arachne nu poate fi utilizat în mod automat de către organele de anchetă.

De asemenea, Curtea a constatat că, în două dintre statele membre vizitate, autoritățile de management care au integrat pe deplin Arachne în procedurile lor de gestionare au utilizat acest instrument pentru a le ajuta să își adapteze măsurile antifraudă specifice la beneficiarii cu un grad ridicat de risc.

38 Curtea nu a obținut nicio explicație convingătoare cu privire la motivul pentru care autoritățile de management nu utilizau pe deplin instrumentul, pe care Comisia îl pune la dispoziție în mod gratuit. Studiul propriu al Comisiei din noiembrie 2018 (a se vedea punctul ***24*** și ***caseta 1***) a concluzionat însă că autoritățile de management consideră că, în forma sa actuală, Arachne nu răspunde pe deplin nevoilor lor. Autorii studiului au considerat acest aspect ca fiind deosebit de îngrijorător, întrucât utilitatea Arachne este în mare măsură percepută ca fiind dependentă de numărul de programe operaționale care introduc informații în acest instrument[32].

39 În cursul vizitelor sale, Curtea a fost însă în măsură să identifice o serie de exemple de bune practici în care autoritățile statelor membre dezvoltaseră instrumente de anaiză a datelor pentru a ajuta la identificarea potențialelor riscuri de fraudă (a se vedea ***caseta 3***).

[32] Studiul DG REGIO intitulat „Prevenirea fraudei și a corupției în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene – ținând seama de practicile din statele membre ale UE”, pagina 51.

Caseta 3

Bune practici în analiza datelor de către statele membre

Curtea a identificat următoarele instrumente de analiză a datelor care sunt utilizate în mod direct pentru a detecta potențialele acte de fraudă în legătură cu utilizarea fondurilor de coeziune ale UE:

- în România, Agenția Națională de Integritate a dezvoltat un sistem informatic („PREVENT”) care compară informațiile privind achizițiile publice furnizate de autoritățile contractante și ofertanți cu informații din alte baze de date naționale (de exemplu, Oficiul Registrului Comerțului). Utilizarea sistemului în legătură cu 839 de proceduri de achiziții publice finanțate de UE a permis agenției să emită, în scop de corectare sau de investigare, 42 de avertismente de integritate;

- în Spania, organismul intermediar responsabil de punerea în aplicare a unei mari părți din programul operațional „Comunidad Valenciana”, în cooperare cu instituții de învățământ superior, a dezvoltat un sistem informatic de alertă rapidă („SALER”) care combină patru baze de date naționale și regionale distincte, cu scopul de a identifica riscurile de fraudă. Punerea în aplicare a acestui instrument este în curs.

Autoritățile de management nu dispun de proceduri pentru monitorizarea și evaluarea măsurilor de prevenire și de detectare a fraudelor

40 Comisia încurajează statele membre și autoritățile de management să definească proceduri pentru monitorizarea punerii în aplicare a măsurilor de prevenire și de detectare a fraudelor. Aceste proceduri ar trebui să includă mijloace specifice pentru raportarea măsurilor antifraudă care au fost instituite și a modului în care acestea sunt aplicate. Statele membre și autoritățile de management ar trebui să utilizeze rezultatele monitorizării pentru a evalua eficacitatea măsurilor și pentru a-și regândi strategiile și politicile antifraudă în funcție de necesități.

41 Cu excepția Letoniei, Curtea a constatat că niciuna dintre autoritățile de management vizitate nu examinează eficacitatea măsurilor de prevenire și de detectare a fraudei. Acestea păstrează înregistrări limitate ale măsurilor utilizate și rareori le corelează cu rezultate specifice. În consecință, sistemele antifraudă nu sunt evaluate în ceea ce privește rezultatele lor reale – fie de către autoritățile de management, fie de către orice altă autoritate responsabilă de programe (de exemplu, autoritatea de audit) sau AFCOS.

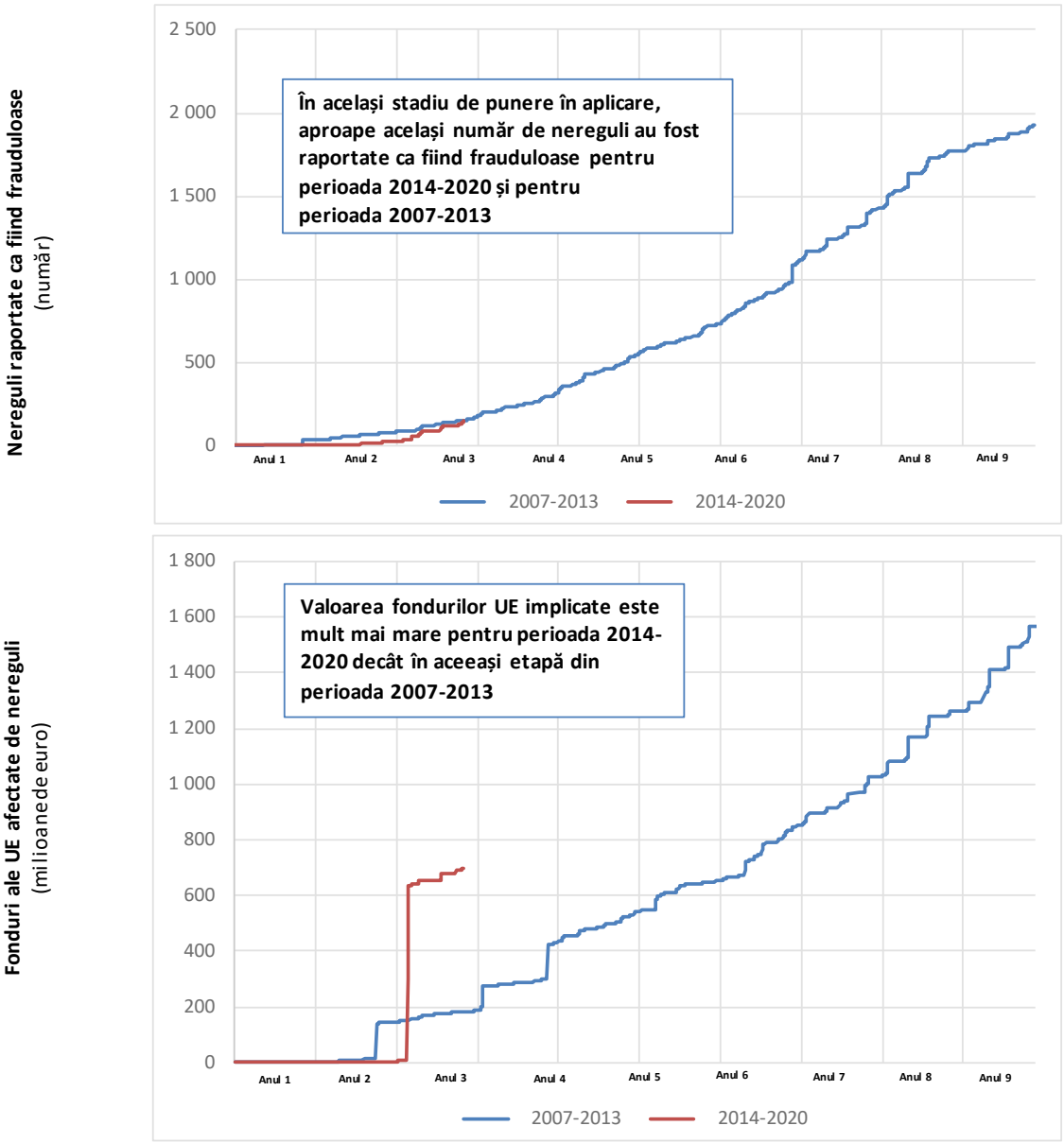
Niveluri similare ale fraudei raportate pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020

42 Autoritățile de management și alte organisme din statele membre raportează neregulile frauduloase și nefrauduloase către Comisie prin intermediul IMS. Până în decembrie 2018, statele membre (în special autoritățile de management și cele de audit) raportaseră un total de 1 925 de nereguli ca fiind frauduloase pentru perioada de programare 2007-2013 și un total de 155 de astfel de nereguli pentru perioada de programare 2014-2020. Acestea au vizat cazuri de suspiciuni de fraudă și cazuri de fraudă confirmată care ar putea afecta fonduri ale UE în valoare de 1,6 miliarde de euro (2007-2013) și de 0,7 miliarde de euro (2014-2020).

43 ***Figura 6*** trasează evoluția numărului și a valorii neregulilor raportate în IMS pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020. Până în prezent, 155 de nereguli au fost raportate ca fiind frauduloase pentru perioada 2014-2020 – cu 10 % mai puține decât în aceeași etapă a perioadei 2007-2013 (174). În termeni financiari, situația este mai degrabă diferită: impactul potențial al fraudei raportate în legătură cu fondurile politicii de coeziune a UE în perioada de programare 2014-2020 (0,7 miliarde de euro) este de peste trei ori mai mare decât în aceeași etapă a perioadei anterioare (0,2 miliarde de euro). Această creștere semnificativă este însă rezultatul a două cazuri de suspiciune de fraudă distincte despre care Curtea consideră că conțin date cu valori aberante[33].

[33] Cele două nereguli au fost raportate de Slovacia și au o valoare de aproape 0,6 miliarde de euro. Prin definiție, acestea se află într-un stadiu incipient al procesului de gestionare a fraudei și încă mai pot evolua în mod semnificativ.

Figura 6 – Evoluția neregulilor raportate ca fiind frauduloase



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor din IMS.

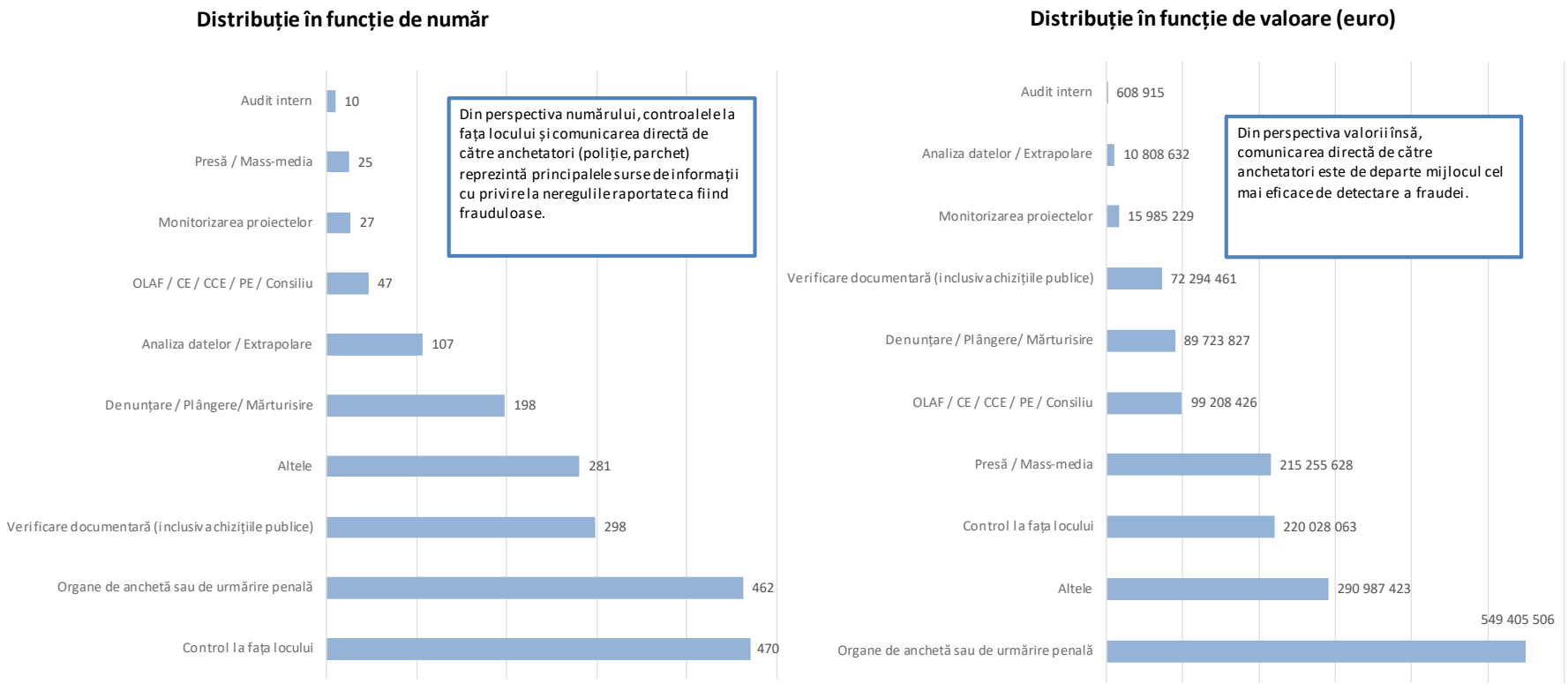
Majoritatea cazurilor de fraudă raportate Comisiei sunt detectate prin intermediul controalelor la fața locului sau sunt dezvăluite de organele de anchetă și de cele de urmărire penală ori de mass-media

44 IMS conține o serie de câmpuri de date care trebuie utilizate pentru a caracteriza neregulile și pentru a indica stadiul de evoluție al oricărei proceduri în curs. Unul dintre aceste câmpuri este intitulat „sursa de informații care a dus la o suspiciune de neregulă” și reprezintă metoda de detectare. Pe baza datelor înregistrate în IMS până în decembrie 2018 inclusiv, Curtea a analizat sursele de informații care au condus la raportarea unor nereguli ca fiind frauduloase pentru perioada de programare 2007-2013 (a se vedea ***figura 7***). Curtea nu a evaluat datele pentru

perioada 2014-2020 deoarece acestea sunt încă incomplete și conțin valori aberante (a se vedea punctul ***43***).

45 Din perspectiva numărului, majoritatea neregulilor au fost detectate prin intermediul controalelor la fața locului efectuate de autoritățile responsabile de programe (a se vedea punctul ***04***), urmate de cele semnalate de organele de anchetă sau de cele de urmărire penală. Acest lucru ar sugera că acestea sunt cele mai eficace mijloace de detectare a fraudei în utilizarea fondurilor de coeziune. Statisticile sunt însă influențate de utilizarea generalizată a auditurilor ca metodă de detectare a fraudelor (a se vedea punctul ***33*** și ***figura 5***). Din perspectiva valorii, cea mai mare parte a neregulilor frauduloase raportate proveneau din cazuri deschise în mod direct de organele de anchetă sau de cele de urmărire penală ori din cazuri semnalate în presă și în alte mijloace mass-media. Curtea consideră că statisticile privind sursele de informații referitoare la fraude din perspectiva valorii acestora sunt puternic afectate de incertitudine în ceea ce privește sumele reale afectate, deși acest lucru este mai puțin valabil atunci când informațiile provin de la un organ de anchetă sau de urmărire penală.

Figura 7 – Neregulile raportate ca fiind frauduloase pentru perioada 2007-2013 în domeniul coeziunii, în funcție de sursa de informații



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor din IMS.

Reacția la situații de fraudă, investigarea și coordonarea între organismele relevante

46 Comisia solicită autorităților de management să elaboreze măsuri eficace de reacție la situații de fraudă. Acestea ar trebui să includă mecanisme clare de raportare a suspiciunilor de fraudă și proceduri clare pentru trimiterea cazurilor la organele de anchetă și la cele de urmărire penală competente. De asemenea, ar trebui să existe proceduri de monitorizare a suspiciunilor de fraudă și, acolo unde este necesar, de recuperare a fondurilor UE. Autoritățile de management ar trebui să colaboreze cu serviciile lor de coordonare antifraudă și este necesară o coordonare adecvată între toate organele administrative și cele de punere în aplicare a legii.

Neraportarea tuturor cazurilor de fraudă de către autoritățile de management a afectat fiabilitatea ratelor de detectare a fraudelor publicate în rapoartele PIF

47 Statele membre trebuie să folosească IMS pentru a informa Comisia cu privire la neregulile care depășesc 10 000 de euro și care le determină să suspecteze sau să stabilească existența unei fraude[34]. Statele membre trebuie să raporteze cazurile de suspiciuni de fraudă sau de fraude confirmate chiar dacă acestea au fost soluționate înainte de certificarea cheltuielilor aferente către Comisie.

Nu toate potențialele fraude sunt raportate ca atare în IMS

48 ***Figura 3*** de mai sus prezintă ratele de detectare a fraudelor pentru perioada 2007-2013 în domeniul politicii de coeziune a UE. Aceste rate se bazează pe datele din IMS și au fost publicate în Raportul PIF pe 2017. În Raportul special nr. 01/2019, Curtea a declarat că datele din raportul PIF cu privire la fraudele detectate erau incomplete[35]. Activitatea desfășurată de Curte în cadrul acestui audit a confirmat evaluarea respectivă. De asemenea, Curtea a detectat mai multe cazuri care ridicau

---

[34] Articolul 122 alineatul (2) din RDC, articolele 3 și 4 din Regulamentul delegat (UE) 2015/1970 al Comisiei de completare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului cu dispoziții specifice privind raportarea neregulilor (JO L 293, 10.11.2015, p. 1) și articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei (norme de punere în aplicare).

[35] Raportul special nr. 01/2019 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”, punctele 21-32.

întrebări cu privire la exhaustivitatea și la fiabilitatea datelor privind fraudele din IMS și, prin urmare, limitează utilizarea sistemului de către Comisie și de către statele membre.

49 Curtea a constatat că nu toate statele membre interpretează în același mod definiția fraudei din legislația UE (a se vedea punctul ***01***). De exemplu, înțelegerile între ofertanți (*bid rigging*) nu sunt întotdeauna raportate ca fiind frauduloase în Spania, dar alte state membre, cum ar fi Letonia, le raportează în mod sistematic.

50 Curtea a identificat cazuri în care nereguli pentru care existau indicii clare de fraudă nu au fost corect raportate către Comisie deoarece fuseseră detectate și corectate înainte de certificarea cheltuielilor aferente către Comisie. Or, statele membre au obligația de a comunica suspiciunile de fraudă (ca fiind tentative de fraudă) chiar dacă în final cofinanțarea din partea UE nu se concretizează. În Ungaria, autoritățile de management nu raportează suspiciunile de fraudă care sunt soluționate înainte de certificarea către Comisie. În Spania, autoritatea de management responsabilă pentru FSE a suspendat plățile ca măsură preventivă, dar fără să raporteze Comisiei cu privire la cheltuielile afectate de cazurile de presupuse fraude care apăruseră în presă.

51 Curtea a identificat inconsecvențe în ceea ce privește utilizarea de către statele membre a actelor juridice sau administrative pentru a declanșa raportarea către Comisie. De exemplu, România nu raportează în mod sistematic în IMS investigațiile în curs sau deciziile de începere a urmăririi penale. Așa cum prevede legislația din România, suspiciunile de fraudă sunt înregistrate numai atunci când o autoritate de management, autoritatea de audit, AFCOS sau OLAF emite un raport de control/anchetă suplimentar separat, chiar dacă există deja o investigație în curs sau una care s-a încheiat. În consecință, raportarea în IMS este întârziată în mod nejustificat și unele cazuri aflate pe rolul instanțelor ar putea fi complet excluse din sistem.

52 În sfârșit, Curtea a constatat, de asemenea, că AFCOS din Ungaria are un număr mare de cazuri care urmează a fi analizate înainte de raportarea lor în IMS.

IMS conține unele inexactități și date perimate

53 Curtea a identificat exemple de date incorecte sau perimate în IMS, în special în ceea ce privește stadiul unui caz și datele-cheie în procedurile de sancționare. Acest lucru ar putea indica faptul că o autoritate de management, validatorul datelor sau

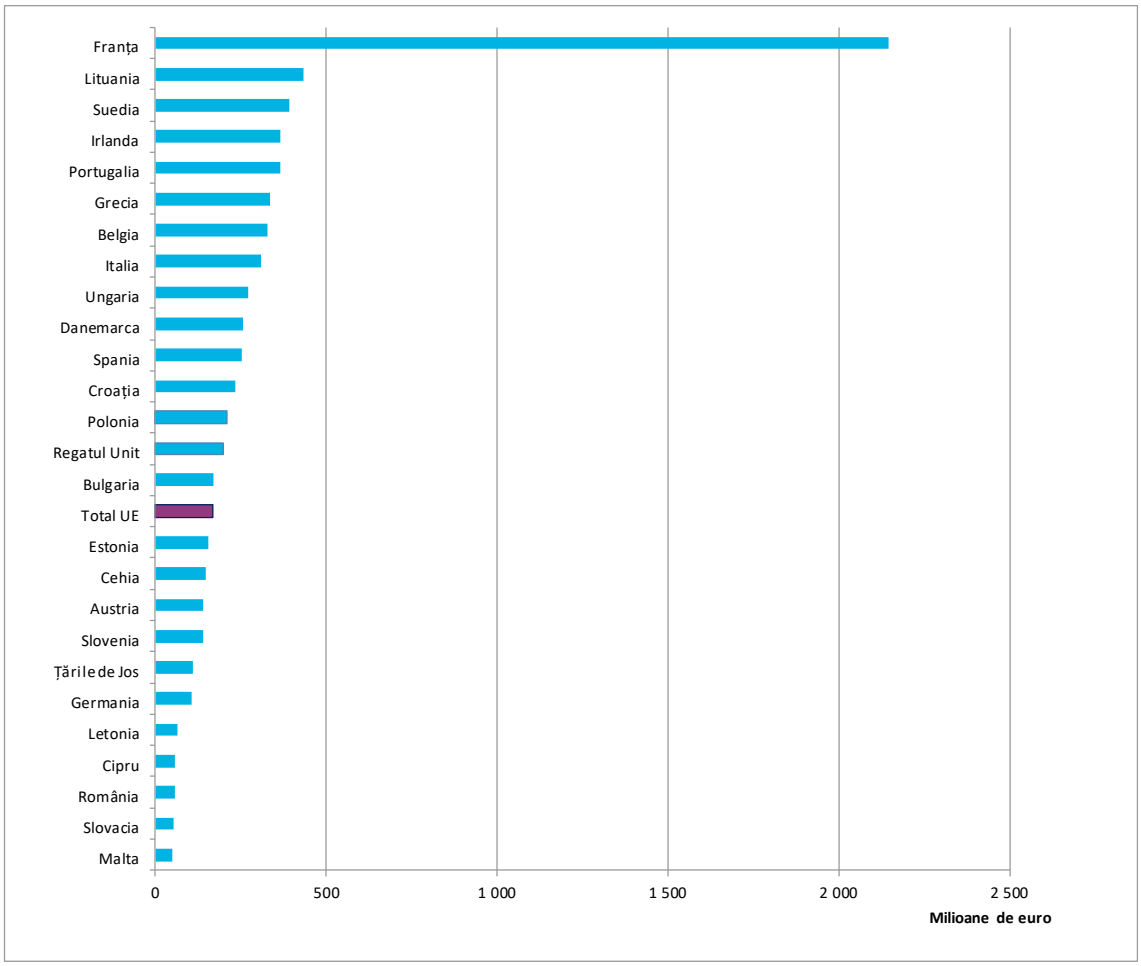
AFCOS nu a verificat cu atenție calitatea datelor. Deși această situație nu este satisfăcătoare, ea nu afectează de obicei numărul cazurilor de fraudă raportate în IMS.

54 Curtea a identificat inconsecvențe în abordarea adoptată de autoritățile de management pentru a evalua impactul financiar al potențialelor fraude. În consecință, infracțiuni similare pot fi cuantificate în mod diferit în IMS de către state membre diferite. Cele mai afectate sunt cazurile în care este dificil de stabilit cu precizie cuantumul cheltuielilor afectate (de exemplu, conflicte de interese în procesul de selecție a proiectelor sau încălcări ale normelor în materie de achiziții publice).

Neraportarea tuturor cazurilor de fraudă a afectat fiabilitatea ratelor de detectare a fraudelor

55 Raportul PIF pe 2017 prezintă ratele de detectare a fraudelor pentru fiecare stat membru și pentru UE în ansamblu, pe baza datelor raportate în IMS de către autoritățile din statele membre și de către AFCOS-uri (a se vedea punctul ***07***). Aceasta nu furnizează un indicator comparativ similar în ceea ce privește numărul de nereguli la nivelul UE în domeniul politicii de coeziune. Pentru a calcula acest număr, Curtea a comparat numărul de nereguli frauduloase raportate de fiecare stat membru cu suma pe care statul respectiv o primise din fonduri ale UE (a se vedea ***figura 8***). Ea a constatat că Franța raportează cele mai puține nereguli frauduloase pentru fiecare euro pe care îl primește de la UE. În opinia Curții, Franța nu raportează în mod adecvat neregulile, inclusiv suspiciunile de fraudă.

Figura 8 – Fondurile politicii de coeziune – Fondurile UE primite per neregulă raportată ca fiind frauduloasă (perioada de programare 2007-2013)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Raportului PIF pe 2017. Acest grafic nu include Finlanda și Luxemburg, care nu au raportat nereguli frauduloase pentru perioada respectivă.

56 În opinia Curții, ratele de detectare a fraudelor publicate de Comisie sunt în realitate rate de raportare a fraudelor: ele nu reflectă neapărat eficacitatea mecanismelor de detectare ale statelor membre și nu indică nici măcar numărul de fraude detectate efectiv, ci mai degrabă arată numărul cazurilor pe care statele membre au decis să le raporteze Comisiei (a se vedea punctele ***48***-***52***). În Raportul special nr. 01/2019, Curtea a concluzionat că această corelație între ratele de detectare a fraudelor și alți indicatori ai riscului de corupție este slabă[36].

[36] Raportul special nr. 01/2019, intitulat „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”, punctul 29.

57 Având în vedere problemele identificate de Curte, aceasta consideră că rata de detectare a fraudelor publicată în Raportul PIF pe 2017 pentru politica de coeziune nu oferă o reprezentare fidelă a incidenței fraudei în statele membre vizitate.

Mai multe autorități de management nu comunică în mod sistematic suspiciunile de fraudă către organele de cercetare sau către cele de urmărire penală

58 Un element-cheie pentru reducerea riscului de fraudă și pentru creșterea descurajării fraudei este investigarea de către organele judiciare competente (poliție, parchet și altele), în mod coordonat și în timp util, a cazurilor de fraudă raportate. Deși acest audit nu a acoperit activitatea desfășurată de organele de anchetă și de cele de urmărire penală, Curtea a analizat modul în care autoritățile de management asigură comunicarea și coordonarea cu aceste organe.

59 Aplicarea în practică a principiului descurajării fraudei impune ca autoritățile de management (sau orice altă autoritate care detectează potențiale nereguli) să comunice în mod prompt și sistematic suspiciunile de fraudă către organele de anchetă sau de urmărire penală competente, acestea fiind singurele în măsură să stabilească existența intenției. În mai multe cazuri, Curtea a constatat că autoritățile de management nu au raportat în mod sistematic suspiciunile de fraudă către organele însărcinate cu ancheta. În Grecia, de exemplu, autoritățile de management nu transmiseseră parchetului niciunul dintre cazurile de suspiciune de fraudă incluse în eșantionul de audit al Curții. În Spania, Curtea nu a identificat instrucțiuni sau proceduri specifice care să impună autorităților de management să raporteze toate suspiciunile de fraudă în acest mod. Necomunicarea suspiciunilor de fraudă limitează drastic efectul disuasiv al unei posibile anchete sau urmăriri penale.

60 Anchetatorii și procurorii resping în mod constant cereri de a deschide anchete penale în cazuri cu care sunt sesizați de către autoritățile de management. Acest lucru este absolut normal, deoarece numai aceste servicii specializate dispun de capacitatea juridică și de resursele de investigație necesare pentru a stabili dacă s-a săvârșit sau nu s-a săvârșit o infracțiune. Totuși, autoritățile de management ar trebui să analizeze întotdeauna motivele de respingere și, acolo unde este posibil și adecvat, să își modifice procedurile operaționale. Curtea a constatat că numai Letonia a instituit mecanisme pentru a analiza motivele de respingere a cazurilor transmise și pentru a lua măsurile necesare.

Măsurile corective au un efect disuasiv limitat

61 Autoritățile de management ar trebui să recupereze fondurile UE cheltuite în mod fraudulos[37]. Ele sunt, de asemenea, însărcinate să efectueze o examinare critică și aprofundată a tuturor sistemelor de control intern susceptibile de a le fi expus la fraude potențiale sau dovedite.

62 Cea mai frecventă măsură corectivă este retragerea cheltuielilor afectate din declarațiile prezentate Comisiei, dar fără recuperarea fondurilor de la autorul fraudei și fără impunerea vreunui alt tip de măsură de descurajare, cum ar fi aplicarea unei sancțiuni sau a unei amenzi. Această procedură nu are nimic neobișnuit, întrucât în majoritatea cazurilor examinate de Curte existența fraudei nu fusese încă stabilită. Potrivit IMS, autoritățile din statele membre inițiaseră însă recuperarea fondurilor UE doar în 84 dintre cele 159 de cazuri de fraudă confirmată[38]. Retragerea cheltuielilor din declarațiile prezentate Comisiei este un mod eficace de a proteja interesele financiare ale UE. Această protecție nu se extinde însă la finanțarea publică națională – altfel spus, în lipsa recuperării, bugetele statelor membre sunt în continuare afectate – fapt care limitează efectul disuasiv al măsurilor corective adoptate de autoritățile de management. Informații suplimentare cu privire la recuperarea fondurilor legate de cazuri de fraudă confirmată sunt disponibile în Raportul special nr. 01/2019 al Curții[39].

63 Pe lângă recuperarea fondurilor UE afectate de fraudă, autoritățile de management trebuie să evalueze implicațiile orizontale pentru sistemele proprii de gestiune și control și pentru alte proiecte (de exemplu, atunci când este vorba despre același beneficiar sau există semne de fraudă similare).

64 Dintre cele șapte state membre vizitate, Curtea a identificat dovezi ale existenței acestui tip de evaluare doar în Spania (a se vedea ***caseta 4***). Însă nici în această țară verificarea nu este sistematică.

---

[37] Anexa IV la Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei din 3 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013.

[38] Suma care trebuia recuperată în legătură cu aceste 84 de cazuri de fraudă era de 7 milioane de euro.

[39] Raportul special nr. 01/2019, intitulat „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”, punctele 112-115.

Caseta 4

Exemplu de bună practică: verificarea fraudelor comise în mod sistematic pornind de la un caz inițial

Majoritatea diferitelor suspiciuni de fraudă raportate de Spania în legătură cu perioada de programare 2007-2013 sunt rezultatul unei singure anchete declanșate de un organism intermediar.

Pe baza concluziilor preliminare ale unei verificări inițiale, organismul intermediar a efectuat controale orizontale ale tuturor celorlalte granturi acordate aceluiași beneficiar final. Acesta a concluzionat că existau suficiente probe pentru a suspecta o fraudă sistematică implicând emiterea de facturi false și o înțelegere secretă cu furnizorii externi.

Organismul intermediar a raportat în mod corespunzător rezultatele controalelor sale și suspiciunile sale privind existența unei fraude către parchetul spaniol și către Comisie. Ancheta acoperă în prezent 73 % din totalul cazurilor de suspiciune de fraudă raportate în Spania pentru perioada de programare 2007-2013 și 56 % din impactul potențial estimat al acestora asupra contribuției UE.

Lupta împotriva fraudei este afectată de diferite probleme de gestionare

Sancționarea fraudei poate necesita un timp îndelungat

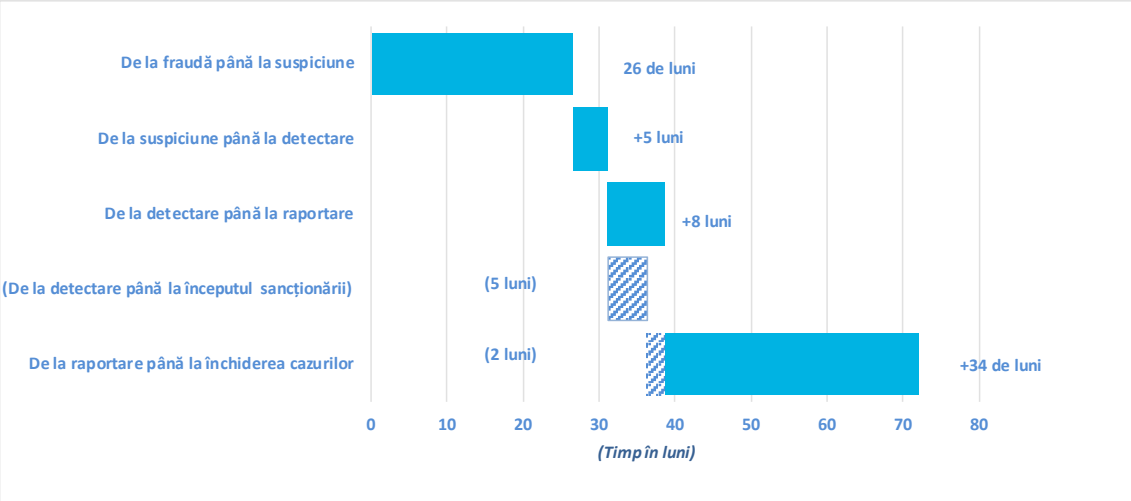
65 Intervalul de timp între comiterea fraudei și impunerea de sancțiuni poate fi lung (a se vedea ***figura 9***). Potrivit datelor înregistrate în IMS, în medie, suspiciunile de fraudă apar după aproximativ doi ani de la comiterea unei nereguli[40]. Poate fi necesar încă un an pentru a se confirma aceste suspiciuni printr-o evaluare preliminară care să conducă la o constatare primară administrativă sau judiciară[41] și pentru a se raporta cazul către Comisie prin intermediul IMS. Începând din acest moment, Comisia este în măsură să monitorizeze cazul și să îl ia în considerare pentru întocmirea raportului PIF

[40] Interval calculat pe baza informațiilor înregistrate în IMS. Așa cum s-a precizat deja, aceste informații nu sunt întotdeauna corecte.

[41] O constatare primară administrativă sau judiciară (PACA) este prima evaluare scrisă efectuată de o autoritate competentă care concluzionează că o neregulă ar putea fi frauduloasă, fără a aduce atingere unei eventuale reevaluări a dosarului. Constatările primare administrative sau judiciare se pot prezenta într-o varietate de forme, cum ar fi un raport de verificare a gestiunii întocmit de o autoritate de management sau de un organism intermediar, un raport de audit elaborat de autoritatea de audit, de Comisie sau de Curte ori decizia de punere sub acuzare adoptată de un procuror sau de un judecător în scopul inițierii unei anchete penale oficiale.

anual. După evaluarea preliminară (și în paralel cu raportarea către Comisie), sunt necesare aproximativ cinci luni pentru inițierea unei proceduri administrative sau penale în vederea impunerii de sancțiuni. Pentru finalizarea acestor proceduri sunt necesari, în medie, trei ani.

Figura 9 – Intervalul de timp mediu necesar pentru ca un caz de fraudă să fie detectat, raportat și închis de autoritățile competente din statele membre



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor extrase din IMS.

Funcțiile AFCOS-urilor sunt insuficient definite în regulament și variază considerabil de la un stat membru la altul

66 Chiar dacă principala responsabilitate pentru combaterea fraudei în utilizarea fondurilor politicii de coeziune revine autorităților de management, AFCOS-urile joacă un rol esențial în coordonarea activității acestor autorități cu cea a altor organisme din statele membre și cu cea a OLAF. Legislația UE de instituire a AFCOS-urilor[42] nu oferă îndrumări cu privire la termenii de referință, la cadrul organizațional sau la sarcinile acestora. Comisia a furnizat recomandări specifice în acest sens prin intermediul unor

[42] Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) (JO L 248, 18.9.2013, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE, Euratom) 2016/2030 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 octombrie 2016 (JO L 317, 23.11.2016, p. 1).

orientări ulterioare[43] (a se vedea punctul ***06***). Este însă la latitudinea fiecărui stat membru să adopte dispoziții specifice pentru serviciul său de coordonare antifraudă.

67 Resursele și mecanismele organizaționale ale serviciilor de coordonare antifraudă ar trebui să le permită acestora să monitorizeze în mod corespunzător raportarea fraudelor și să coordoneze activitatea tuturor părților implicate în lupta împotriva fraudei. Curtea a constatat că, în lipsa unor orientări clare, AFCOS-urile din cele șapte state membre vizitate aveau structuri și competențe foarte diferite. Ele variau de la mici departamente fără competențe de investigare până la structuri complexe care sunt pe deplin competente să efectueze anchete administrative (a se vedea ***figura 10***). AFCOS din Franța are același număr de angajați ca AFCOS din Letonia, în pofida diferenței dintre cele două țări în ceea ce privește dimensiunea lor și volumul fondurilor primite.

Figura 10 – Imagine de ansamblu a serviciilor de coordonare antifraudă din statele membre vizitate de Curte

Statele membre vizitate	Poziția AFCOS în cadrul sistemului instituțional național	Personal (echivalent normă întreagă)	Competențe de investigare	Monitorizare atentă a cazurilor din IMS	Raportul anual de activitate public	Mecanisme de coordonare care implică actori externi
LV	Ministerul Finanțelor	1,5	Nu	Da	Da	Da
FR	Ministerul Economiei și Finanțelor	1	Nu	Nu	Da	Nu
BG	Ministerul de Interne	30	Da	Nu	Da	Da
RO	Aparatul de lucru al guvernului	131	Da	Da	Da	Bilateral (cu AM, AC și AA)
GR	Ministerul Justiției	35	Nu	Nu	Da	Da
ES	Cenzorul general al statului (Ministerul Finanțelor)	7	Nu	Da	Da	Nu
HU	Ministerul Economiei (până la 15 iunie 2018)/ Ministerul Finanțelor (după 15 iunie 2018)	11	Nu	Nu	Nu	Nu

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

68 AFCOS din Ungaria nu dispune de mecanisme adecvate de raportare cu privire la activitățile desfășurate de statul membru în cauză în vederea protejării intereselor financiare ale UE. Acest AFCOS nu face public niciun raport cu privire la acele activități sau la potențialele fraude legate de cheltuielile în domeniul politicii de coeziune a UE (a se vedea ***figura 10***).

[43] *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)* (Notă de orientare privind principalele sarcini și responsabilități ale unui serviciu de coordonare a luptei antifraudă), 13 noiembrie 2013, Ares(2013) 3403880.

69 La 23 mai 2018, Comisia a prezentat o propunere de modificare a Regulamentului OLAF[44]. Înainte de a prezenta propunerea, Comisia a efectuat, în 2017, o evaluare[45] a modului în care era pus în aplicare Regulamentul OLAF. În cadrul evaluării, aceasta a identificat discrepanțe între modalitățile de înființare și între competențele AFCOS-urilor din diferite state membre ca fiind principalul factor care împiedică eficacitatea acestora.

70 La 22 noiembrie 2018, Curtea a publicat un aviz cu privire la propunere[46]. Curtea a considerat că propunerea nu contribuie suficient la implementarea mai armonizată și mai eficace a AFCOS-urilor în toate statele membre, întrucât se referă doar la cooperarea acestor servicii cu OLAF și nu conține dispoziții clare cu privire la funcțiile lor minime.

Evoluția cazurilor de fraudă nu este raportată și urmărită în mod adecvat

71 Pentru a urmări evoluția unui caz, poate fi necesară consultarea unor actori implicați în lupta împotriva fraudei care sunt în afara structurilor de gestionare și control ale programului operațional. Curtea consideră că, în calitatea lor de structuri centrale care asigură legătura cu OLAF în lupta împotriva fraudei, AFCOS-urile ar trebui să aibă, în orice moment, o imagine de ansamblu asupra cazurilor de fraudă care implică fonduri ale UE. Pentru a realiza acest lucru, AFCOS-urile ar trebui să fie în măsură să obțină informații cu privire la evoluția cazurilor anchetate de autoritățile competente în statul membru în care funcționează. În plus, ele ar trebui să dispună de statistici privind numărul și evoluția cazurilor care fac obiectul unei anchete, cu respectarea corespunzătoare a confidențialității impuse de procedură.

72 În cinci dintre statele membre vizitate de Curte, AFCOS-urile nu erau suficient de bine informate cu privire la evoluția anchetelor în cazurile raportate Comisiei. În România și în Ungaria Curtea nu a identificat niciun mecanism formal de cooperare sistematică între autoritățile de management, AFCOS și organele de anchetă și cele de

---

[44] Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor OLAF, COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD)

[45] Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind Evaluarea aplicării Regulamentului (UE, EURATOM) nr. 883/2013, SWD(2017) 332 final.

[46] Avizul nr. 8/2018 referitor la propunerea Comisiei din 23 mai 2018 de modificare a Regulamentului nr. 883/2013 în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor OLAF – a se vedea în special punctele 16, 38 și 39.

urmărire penală, astfel încât AFCOS nu avea o imagine de ansamblu completă asupra anchetelor în curs care implicau proiecte finanțate de UE. Acestea fiind spuse, AFCOS din România contactează periodic organele de urmărire penală pentru a obține informații cu privire la evoluția anchetelor în curs despre care are cunoștință. În Spania, AFCOS adoptă, de asemenea, o abordare proactivă, solicitând date cu privire la anchetele în curs. În pofida acestui fapt, el nu este în măsură să garanteze transmiterea de informații actualizate către Comisie.

73 Curtea a identificat probleme legate de coordonare și de schimbul de informații în șase dintre cele șapte state membre. De asemenea, aceasta nu a fost în măsură să reconcilieze informațiile înregistrate în IMS cu privire la cazuri de suspiciuni de fraudă și la cazuri de fraudă confirmată care implică fonduri ale UE cu informațiile deținute de diferite autorități. Această constatare ridică semne de întrebare cu privire la fiabilitatea informațiilor raportate Comisiei. Statele membre în cauză nu dispun de o bază de date centrală sau de o altă formă de înregistrări statistice centralizate care să poată oferi o imagine de ansamblu asupra naturii și asupra evoluției cazurilor de fraudă (a se vedea punctul ***48***).

Mecanismele de coordonare sunt adesea inexistente

74 Protecția intereselor financiare ale UE la nivelul statelor membre nu privește exclusiv autoritățile responsabile de utilizarea fondurilor politicii de coeziune sau AFCOS-urile. Printre celelalte părți interesate se numără organele de anchetă și cele de urmărire penală, autoritățile de concurență, agențiile pentru achiziții publice și, în funcție de țară, anumite alte instituții. Statele membre ar trebui să instituie mecanisme de coordonare adecvate, astfel încât diferiții actori să poată face schimb de informații cu privire la măsurile adoptate și planificate, precum și de recomandări de îmbunătățire.

75 Majoritatea statelor membre vizitate de Curte nu dispun însă de mecanisme de coordonare adecvate care să implice toți actorii competenți în lupta împotriva fraudei care afectează fondurile de coeziune ale UE.

76 În Bulgaria, unde 60 % dintre cazurile examinate de Curte fuseseră respinse sau clasate de parchet, nici AFCOS, nici autoritățile de management nu analizează în mod sistematic motivele de respingere. În Ungaria, AFCOS nu are o imagine de ansamblu asupra măsurilor efectiv puse în aplicare ca parte a procesului de gestionare antifraudă sau asupra evoluției cazurilor raportate. AFCOS din România desfășoară activități de coordonare exclusiv pe baza unor acorduri bilaterale încheiate cu fiecare dintre autoritățile responsabile de programe, dar nu există niciun mecanism național de

coordonare multilaterală care să implice toate părțile interesate. În Spania, instituirea unui organism menit să sprijine AFCOS prin coordonarea tuturor părților implicate în lupta împotriva fraudei este în suspans de la instituirea AFCOS-ului în 2016[47].

77 Curtea a identificat un exemplu de bună practică de coordonare în Letonia (a se vedea ***caseta 5***).

Caseta 5

Coordonarea dintre autoritățile de management și organele de anchetă și cele de urmărire penală

În Letonia, organele de anchetă au refuzat să inițieze proceduri penale într-o serie de cazuri identificate de autoritatea de management și de organismele intermediare delegate de aceasta. Pentru a analiza motivele acestor refuzuri și pentru a stabili dacă erau necesare modificări ale practicilor de lucru, AFCOS a creat un grup de lucru interinstituțional care implică autoritățile, Ministerul Justiției, poliția și parchetul. În prezent, grupul de lucru se reunește periodic pentru a analiza cazurile în care există suspiciuni de fraudă în ceea ce privește utilizarea fondurilor de coeziune.

[47] Decretul regal care reglementează componența și funcționarea acestui organism a fost în cele din urmă adoptat la 1 martie 2019 și publicat la 19 martie 2019.

Concluzii și recomandări

78 În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă autoritățile de management și-au îndeplinit în mod corespunzător responsabilitățile în fiecare etapă a procesului de gestionare antifraudă: prevenirea fraudei, detectarea fraudei și reacția la situații de fraudă (inclusiv raportarea fraudelor și recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit). În acest scop, Curtea a evaluat dacă autoritățile de management:

(a) au elaborat politici antifraudă, au efectuat o evaluare aprofundată a riscurilor și au pus în aplicare măsuri de prevenire și de detectare adecvate; și

(b) au reacționat în mod adecvat la cazurile de fraudă detectate în coordonare cu AFCOS-urile și cu alte organisme antifraudă competente.

79 Concluzia generală a Curții este că, deși s-au înregistrat îmbunătățiri cu privire la modul în care autoritățile de management identifică riscurile de fraudă și elaborează măsuri preventive, este în continuare necesar ca acestea să consolideze detectarea fraudelor, reacția la situațiile de fraudă și coordonarea luptei antifraudă.

În general, autoritățile de management nu dispun de o politică antifraudă specifică

80 Autoritățile de management rareori elaborează o politică antifraudă formală sau un document similar unic în care să precizeze măsurile de prevenire și de detectare a fraudei, precum și de reacție la situații de fraudă (corectarea și urmărirea penală), pe care le-au conceput în urma unei evaluări a riscurilor. Curtea consideră că elaborarea și publicarea unei politici antifraudă formale sub forma unui document unic, de sine stătător, este esențială pentru a transmite determinarea unei autorități de management de a combate frauda în mod activ. Acest lucru este deosebit de relevant, întrucât numai 10 state membre au adoptat o strategie națională antifraudă pe baza recomandării Comisiei. Curtea consideră că lipsa unor dispoziții care să impună autorităților de management să adopte politici antifraudă formale reprezintă o lacună în concepția cadrului antifraudă pentru perioada 2014-2020 (punctele ***18***-***21***).

Recomandarea 1 – Elaborarea unor strategii și a unor politici formale de combatere a fraudei îndreptate împotriva fondurilor UE

(a) Statele membre care nu dispun de o strategie națională antifraudă (a se vedea punctul ***20*** și nota de subsol ***19***) ar trebui să elaboreze o astfel de strategie. Aceasta ar trebui, cel puțin:

— să se bazeze pe evaluarea riscurilor existente și să fie elaborată cu implicarea unor actori cu competențe în diferite domenii (gestionari de fonduri ale UE, organe de anchetă și organe de urmărire penală competente în materie de fraudă etc.);

— să prezinte măsuri concrete privind prevenirea, detectarea, anchetarea și urmărirea penală a fraudelor, precum și privind recuperarea și sancțiunile;

— să conțină dispoziții specifice pentru monitorizarea punerii în aplicare a măsurilor antifraudă și pentru măsurarea rezultatelor; și

— să atribuie în mod explicit responsabilități pentru punerea în aplicare, monitorizarea, coordonarea și evaluarea comparativă a măsurilor antifraudă.

(b) Cu excepția cazului în care există o strategie suficient de detaliată la nivel național, Comisia ar trebui să solicite autorităților de management să adopte o politică sau o declarație antifraudă formală care să acopere programele operaționale aflate sub responsabilitatea acestora. Această politică ar trebui să servească drept sursă unică de referință care să specifice strategiile pentru dezvoltarea unei culturi antifraudă, alocarea responsabilităților pentru combaterea fraudei, mecanismele de raportare a suspiciunilor de fraudă și modul în care diferiți actori trebuie să coopereze în conformitate cu cerința esențială nr. 7 și cu orientările Comisiei.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2019

81 În conformitate cu abordarea privind toleranța zero în ceea ce privește frauda, în cursul negocierilor și al procesului de aprobare a RDC pentru perioada 2021-2027, colegiuitorii ar putea lua în considerare opțiunea de a face obligatorie adoptarea unor strategii sau a unor politici naționale antifraudă.

Autoritățile de management evaluează în mod sistematic riscurile de fraudă, dar acest proces ar mai putea fi îmbunătățit

82 În conformitate cu dispozițiile cadrului de control pentru perioada 2014-2020, în prezent autoritățile de management evaluează în mod sistematic riscurile de fraudă (în mare măsură pe baza orientărilor furnizate de Comisie), fapt care constituie o îmbunătățire în lupta împotriva fraudei (punctele ***22*** și ***23***). În ceea ce le privește însă pe unele dintre autoritățile de management vizitate de Curte, abordarea acestora este în continuare prea mecanică și nu include contribuții suplimentare din partea altor actori cu competențe în materie, cum ar fi AFCOS-urile, organele de anchetă sau cele de urmărire penală.

83 În general, autoritățile de management ajung la concluzia că măsurile lor antifraudă existente sunt suficient de adecvate pentru a gestiona riscurile de fraudă. Curtea consideră că această concluzie ar putea fi prea optimistă (punctele ***24***-***28***).

Recomandarea 2 – Îmbunătățirea fiabilității evaluării riscului de fraudă prin implicarea în acest proces a unor actori externi relevanți

Autoritățile de management, în special cele responsabile de programe cu un grad deosebit de ridicat de risc și cu un volum financiar mare, ar trebui să încerce să implice actori externi relevanți cu experiență dovedită în combaterea fraudei (de exemplu, reprezentanți ai organelor de urmărire penală) în evaluarea riscurilor și a caracterului adecvat al măsurilor antifraudă existente.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2019

Autoritățile de management au îmbunătățit măsurile de prevenire a fraudei, dar nu au făcut progrese semnificative în sensul detectării proactive a fraudelor

84 Măsurile antifraudă suplimentare elaborate pentru perioada 2014-2020 se concentrează în principal pe măsuri de prevenire, care sunt mai cuprinzătoare decât cele prevăzute pentru perioada 2007-2013 (punctele ***29***-***32***).

85 Măsurile de detectare a fraudei pentru perioada 2014-2020 rămân însă în mare măsură aceleași ca pentru perioada 2007-2013, care au fost concepute în contextul unui cadru de control mai puțin strict (punctele ***33***-***35***). Autoritățile de management nu

utilizează suficient analiza datelor pentru detectarea fraudei, iar majoritatea statelor membre vizitate de Curte nu au utilizat pe deplin potențialul instrumentului Arachne (punctele ***36***-***38***).

86 Autoritățile de management nu au înregistrat progrese semnificative în sensul detectării „proactive” a fraudei, de exemplu prin verificarea în mod specific a existenței unor înțelegeri secrete în domeniul achizițiilor publice (punctul ***33***). Deși autoritățile de management consideră că liniile telefonice de urgență și mecanismele de avertizare constituie metode foarte eficace de detectare a fraudei, mai puțin de jumătate dintre autoritățile de management care au răspuns la sondajul Curții le utilizează efectiv (punctele ***34*** și ***35***).

87 În plus, nu este posibil să se evalueze eficacitatea măsurilor de prevenire sau de detectare a fraudei, întrucât autoritățile de management nu dispun de proceduri pentru monitorizarea punerii lor în aplicare sau pentru evaluarea eficacității acestora (punctele ***40*** și ***41***).

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea măsurilor de detectare a fraudei prin generalizarea utilizării instrumentelor de analiză a datelor și prin promovarea utilizării altor metode „proactive” de detectare a fraudelor

(a) Autoritățile de management care nu utilizează în prezent instrumente de analiză a datelor privind frauda, în special Arachne, ar trebui să înceapă să utilizeze astfel de instrumente pentru capacitatea lor de a identifica riscurile de fraudă într-un mod sistematic și eficient din punctul de vedere al costurilor.

(b) Comisia, în calitatea sa de autoritate de supraveghere în cadrul gestiunii partajate, ar trebui să promoveze în mod activ utilizarea unor metode „proactive” și a altor metode noi de detectare a fraudei prin diseminarea în mod regulat de cazuri specifice de bune practici.

(c) În cooperare cu AFCOS-urile, Comisia ar trebui să dezvolte mecanisme minime pentru monitorizarea și evaluarea punerii în aplicare și a eficacității măsurilor de prevenire și de detectare a fraudei.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2021

88 În cursul negocierilor și al procesului de aprobare a RDC pentru perioada 2021-2027, colegiuitorii ar putea lua în considerare opțiunea de a face

obligatorie utilizarea unor instrumente adecvate de analiză a datelor (de exemplu, Arachne) pentru perioada de programare 2021-2027, cu scopul de a îmbunătăți eficacitatea detectării fraudelor la un cost relativ redus.

Autoritățile de management nu raportează toate cazurile de fraudă pentru rapoartele PIF și nu le transmit organelor de anchetă și celor de urmărire penală

89 În ceea ce privește reacția la situații de fraudă, Curtea a constatat că autoritățile de management nu raportează toate cazurile de fraudă și că acest lucru afectează fiabilitatea ratelor de detectare a fraudelor publicate în rapoartele PIF (punctele ***48***-***57***). De asemenea, mai multe autorități de management nu comunică în mod sistematic suspiciunile de fraudă organelor de anchetă sau celor de urmărire penală (punctele ***58***-***60***). Curtea a constatat că autoritățile de management se axează pe retragerea finanțării din partea UE și nu recuperează întotdeauna de la autorii fraudelor sumele obținute în mod fraudulos sau nu aplică penalități ori sancțiuni disuasive (punctele ***61*** și ***62***). Autoritățile de management nu evaluează în mod satisfăcător nici posibilele implicații orizontale ale cazurilor în care există suspiciuni de fraudă (punctele ***63*** și ***64***; ***caseta 4***). Toate aceste aspecte limitează drastic efectul disuasiv al anchetelor în materie de fraudă.

Recomandarea 4 – Monitorizarea mecanismelor de reacție la situații de fraudă pentru a asigura coerența aplicării acestora

(a) Comisia ar trebui să stabilească cerințe clare în materie de raportare a fraudelor pentru organismele din statele membre în general și pentru autoritățile de management în special. Acestea ar trebui să se bazeze pe interpretarea standard dată fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale UE în noua directivă PIF.

(b) Comisia ar trebui să solicite autorităților de management să evalueze în mod sistematic implicațiile orizontale ale cazurilor de suspiciuni de fraudă în sistemele lor de gestiune și control.

(c) Comisia ar trebui să încurajeze autoritățile de management să comunice toate suspiciunile de fraudă organelor de anchetă sau celor de urmărire penală.

(d) Pentru a se asigura că descurajarea este eficace, autoritățile de management ar trebui să ia măsuri proporționale pentru a recupera fondurile publice de la autorii

fraudelor și nu doar să retragă sumele afectate din cheltuielile declarate în vederea finanțării din partea UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2019

90 În timpul negocierilor pentru RDC pentru perioada de programare 2021-2027, colegiuitorii ar putea lua în considerare introducerea de sancțiuni și penalități specifice pentru persoanele responsabile de fraude îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE. În special, ca și în alte domenii de politică, aceste măsuri ar putea include o sancțiune financiară specifică, care ar varia în funcție de impactul financiar al neregulii, sau un mecanism de excludere de la finanțarea din fonduri ale UE pentru un anumit număr de ani.

Lupta împotriva fraudei este afectată de definirea insuficientă a competențelor AFCOS în regulament și de coordonarea redusă între organele statelor membre

91 În ceea ce privește coordonarea activităților antifraudă, Curtea a constatat variații considerabile la nivelul modului de organizare și de finanțare a AFCOS-urilor (punctele ***66***-***70***). În acest sens, propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului OLAF nu este suficient de clară în ceea ce privește funcțiile minime ale unui AFCOS. Evoluția cazurilor de fraudă nu este raportată și urmărită în mod adecvat (punctele ***71***-***73***), deoarece AFCOS-urile nu au întotdeauna acces la informații privind evoluția cazurilor de fraudă care fac obiectul unei anchete. Absența frecventă a coordonării are un impact negativ asupra eficacității luptei împotriva fraudei (punctele ***74***-***78***).

Recomandarea 5 – Sprijinirea extinderii funcțiilor AFCOS-urilor în vederea îmbunătățirii coordonării

Comisia ar trebui să încurajeze statele membre să extindă rolul AFCOS-urilor de coordonare cu autoritățile de management pentru ca acesta să includă asigurarea unei legături cu toate organele naționale însărcinate cu anchetarea sau cu urmărirea penală a suspiciunilor de fraudă.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2019

92 Respectând dreptul statelor membre la flexibilitate în definirea și organizarea propriei activități de combatere a fraudei în conformitate cu principiul subsidiarității, colegiuitorii UE ar putea lua în considerare stabilirea unor funcții minime pentru

AFCOS-uri. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, în contextul procesului legislativ actual de modificare a Regulamentului OLAF, astfel încât să se garanteze AFCOS-urilor un rol de coordonare eficace. Funcțiile AFCOS-urilor ar putea include cel puțin următoarele:

— asigurarea unei legături între autoritățile de management (și celelalte autorități responsabile de programe) și alte organisme din statele membre implicate în combaterea fraudei, în special organele de anchetă și cele de urmărire penală;

— monitorizarea evoluției cazurilor individuale și raportarea către Comisie cu privire la acțiunile de urmărire întreprinse de autoritățile de management responsabile, cu respectarea corespunzătoare a confidențialității anchetelor în curs; și

— certificarea anuală, în vederea elaborării rapoartelor PIF de către Comisie, a faptului că informațiile înregistrate în IMS sunt complete, fiabile, exacte și actualizate.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Iliana IVANOVA, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 27 martie 2019.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Acronime și abrevieri

AFCOS: Serviciu de coordonare antifraudă (*Anti-fraud coordination service*)

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FSE: Fondul social european

IMS: Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS)

OLAF: Oficiul European de Luptă Antifraudă (*Office européen de lutte antifraude*) al Comisiei

PO: Program operațional

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune

RDF: rata de detectare a fraudelor

Glosar

Abatere/neregulă: o acțiune sau o omisiune care nu respectă reglementările UE (sau reglementările naționale legate de aplicarea acestora) și care are un impact potențial negativ asupra intereselor financiare ale UE. Statele membre notifică Comisiei neregulile care depășesc 10 000 de euro.

Arachne: instrument informatic de evaluare a riscului elaborat de Comisie (DG EMPL și DG REGIO) pentru FEDR, FC și FSE și pus la dispoziția statelor membre cu titlu gratuit, în schimbul unor date privind gestionarea.

Autorități responsabile de programe: organisme însărcinate, în statele membre, cu gestionarea și monitorizarea punerii în aplicare a programelor operaționale finanțate prin fondurile ESI. Acestea sunt de trei tipuri: autorități de management (adesea sprijinite de organisme intermediare), autorități de certificare și autorități de audit.

- Autoritățile de management (AM) sunt responsabile de administrarea globală a fiecărui program operațional. Acestea sunt adesea sprijinite de „organisme intermediare” delegate. Printre sarcinile lor se numără selectarea operațiunilor eligibile și efectuarea controlului financiar al acestor operațiuni. Autoritățile de management reprezintă principalele autorități responsabile de instituirea măsurilor antifraudă.

- Autoritățile de certificare (AC) sunt responsabile de pregătirea conturilor anuale și de certificarea caracterului complet și exact al acestora. Ele sunt, de asemenea, responsabile pentru transmiterea cererilor de plată către Comisie. Autoritățile de certificare pot efectua verificări care să ducă la identificarea cazurilor de suspiciuni de fraudă.

- Autoritățile de audit (AA) sunt organisme naționale sau regionale independente însărcinate să stabilească în ce măsură conturile anuale prezentate de autoritățile de certificare conturează o imagine corectă și exactă, cheltuielile declarate Comisiei sunt conforme cu legile și reglementările și sistemele de control ale programelor operaționale funcționează corespunzător. Autoritățile de audit pot aborda măsurile antifraudă instituite de autoritățile de management în cadrul auditurilor lor privind sistemele și pot identifica suspiciuni de fraudă prin intermediul auditurilor lor privind operațiunile/tranzacțiile.

COCOLAF: Comitetul consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei (COCOLAF) instituit prin Decizia 94/140/CE a Comisiei din 23 februarie 1994. Comitetul coordonează acțiunile întreprinse de statele membre și de Comisia Europeană în vederea combaterii fraudei care afectează interesele financiare ale Comunității.

COCOLAF supraveghează o serie de alte grupuri, care se ocupă de probleme specifice:

— Grupul de prevenire a fraudei;

— Grupul de raportare și analiză a neregulilor frauduloase și a altor nereguli;

— Grupul serviciilor de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS-uri);

— Rețeaua comunicatorilor antifraudă OLAF (OAFCN).

Constatare primară administrativă sau judiciară (PACA): o primă evaluare scrisă efectuată de o autoritate competentă, fie administrativă, fie judiciară, care concluzionează, pe baza unor fapte concrete, că a fost comisă o neregulă, în mod intenționat sau altfel, care ar putea prejudicia bugetul UE.

Descurajarea fraudei: impactul previzionat al politicilor și al măsurilor antifraudă în sensul reducerii probabilității ca persoane fizice sau juridice să acționeze în mod fraudulos.

EGESIF: grup de experți în ceea ce privește fondurile structurale și de investiții europene, care sprijină Comisia în ceea ce privește punerea în aplicare a legislației privind politica de coeziune a UE, precum și coordonarea și schimbul de informații între autoritățile din statele membre.

EGESIF dezbate și adoptă orientări specifice cu privire la o serie de chestiuni legate de utilizarea fondurilor politicii de coeziune. Deși aceste orientări nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, ele sunt, în general, utilizate de Comisie la evaluarea activității desfășurate de autoritățile din statele membre. În perioada de programare 2007-2013, acest grup se numea COCOF.

Fraudă confirmată: o neregulă cu privire la care s-a stabilit, printr-o hotărâre judecătorească definitivă pronunțată de o instanță penală, că constituie o „fraudă”.

Nereguli raportate ca fiind frauduloase: termen utilizat de Comisie în rapoartele sale PIF anuale pentru a distinge cazurile de suspiciuni de fraudă și pe cele de fraudă confirmată raportate de statele membre de nereguli care nu sunt considerate intenționate.

Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF): serviciul Comisiei responsabil cu combaterea fraudei care afectează interesele financiare ale UE. OLAF este însărcinat cu elaborarea și coordonarea politicilor antifraudă ale UE, precum și cu efectuarea de investigații având ca obiect acte de fraudă și de corupție care implică fonduri ale UE (venituri și cheltuieli) și/sau funcționari ai Uniunii Europene.

PIF: referitor la protecția intereselor financiare ale UE. Din expresia în limba franceză „*protection des intérêts financiers*”.

Politica antifraudă: instrument utilizat pentru a comunica determinarea unei organizații de a aborda și de a combate frauda. Aceasta ar trebui să acopere:

— strategii pentru dezvoltarea unei culturi antifraudă;

— repartizarea responsabilităților pentru combaterea fraudei;

— mecanisme de raportare pentru suspiciunile de fraudă;

— cooperarea între diferiții actori.

Politica antifraudă ar trebui să fie vizibilă în cadrul organizației (distribuită tuturor salariaților nou-veniți, inclusiv prin intermediul intranetului) și ar trebui ca personalul să fie conștient că aceasta este pusă în aplicare în mod activ (prin informații actualizate periodic cu privire la chestiuni legate de fraudă și prin comunicarea rezultatelor anchetelor desfășurate în cazurile de fraudă). *(Sursa: EGESIF_14-0021-00, secțiunea 4.1 și anexa 3)*

Serviciul de coordonare a luptei antifraudă (AFCOS): un organism desemnat de către fiecare stat membru, în conformitate cu Regulamentul OLAF, pentru a facilita cooperarea și schimbul de informații cu OLAF.

Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS): o aplicație web utilizată de statele membre pentru raportarea neregulilor (frauduloase sau nefrauduloase) în domeniul gestiunii partajate.

Suspiciune de fraudă: o neregulă care determină inițierea unei proceduri administrative sau judiciare la nivel național pentru a se stabili dacă actul (sau omisiunea) a fost intenționat(ă).

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„COMBATEREA FRAUDEI LEGATE DE CHELTUIELILE UE ÎN DOMENIUL COEZIUNII: AUTORITĂȚILE DE MANAGEMENT TREBUIE SĂ CONSOLIDEZE DETECTAREA, REACȚIA ȘI COORDONAREA”

SINTEZĂ

III. Comisia a comandat un studiu extern: *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States* (Prevenirea fraudei și a corupției legate de fondurile structurale și de investiții europene – evaluarea practicilor din statele membre ale UE)[1], pentru a evalua instituirea unor măsuri antifraudă eficace și proporționale. Studiul a fost publicat în luna noiembrie 2018.

Acest studiu, bazat pe analiza a 50 de programe, a concluzionat că eforturile de combatere a fraudei au fost mai formalizate și mai sistematice în perioada 2014-2020. Marea majoritate a autorităților de management au utilizat instrumentul de evaluare a riscurilor furnizat de Comisie în orientările sale din 2014. Procesul de evaluare a riscurilor de fraudă este un exemplu care arată faptul că eforturile de combatere a fraudei au devenit mai formalizate. Studiul menționează faptul că derularea acestui proces cu o listă de controale recomandate de Comisie a contribuit la adoptarea, de către unele autorități, a unor noi controale de detectare sau la îmbunătățirea celor existente. De exemplu,

- existența unei „comisii de experți în materie de licitații” care le dă ofertanților posibilitatea de a recurge la serviciile acestei comisii în cazul în care procedura de licitație este percepută ca fiind eronată;

- bugete care sunt prestabilite pe baza unor studii de piață și care nu sunt dezvăluite (manipularea procedurilor de achiziții publice);

- utilizarea instrumentelor IT pentru identificarea cererilor duble (manipularea costurilor și a calității);

- colaborarea cu autoritățile din domeniul achizițiilor publice sau al concurenței (înțelegeri între ofertanți);

- mecanism de tratare a plângerilor pentru uzul beneficiarilor.

Comisia a conceput și promovează în mod activ un instrument de extragere de date, Arachne, și îl pune gratuit la dispoziția statelor membre. În prezent, instrumentul este utilizat în 165 de programe pentru îmbunătățirea detectării semnalelor de alertă privind fraudele.

IV. Comisia a subliniat de mai multe ori în rapoartele sale anuale privind protecția intereselor financiare ale UE (rapoartele PIF) posibilitatea concretă ca unele state membre să nu raporteze toate cazurile de fraudă. Comisia dezvoltă constant sistemul IMS și furnizează orientări statelor membre cu privire la raportare, în vederea atenuării acestor riscuri. În plus, ratele de detectare a fraudelor și analiza multianuală conexă a acestora au fost concepute ținând seama de astfel de deficiențe.

În cadrul Strategiei sale antifraudă (SAFC) revizuite, Comisia vizează consolidarea analizei sale pe baza unor elemente suplimentare, îndeosebi prin elaborarea unor profiluri de țară pentru o mai bună înțelegere a diferențelor la nivelul detectării și al raportării între statele membre.

[1] Link către studiu: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states

V.

Prima liniuță: Comisia sprijină pe deplin adoptarea unor strategii naționale antifraudă de către statele membre și a elaborat, în acest scop, sub egida Comitetului consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei (*Advisory Committee for Coordination for Fraud Prevention* – COCOLAF), orientări privind strategiile naționale antifraudă. Comisia apreciază faptul că zece state membre au acționat deja în acest sens. Prin documentele sale de orientare, Comisia a recomandat, de asemenea, autorităților de management să adopte declarații de politică antifraudă.

Comisia va încuraja în continuare adoptarea strategiilor naționale antifraudă de către statele membre și le va oferi acestora asistență în mod corespunzător. Totuși, Comisia nu dispune de un temei juridic pentru a impune fiecărei autorități de management să adopte o politică antifraudă formală, de sine stătătoare, la nivelul PO. În pofida acestei situații, Comisia a recomandat autorităților de management să publice o declarație de politică antifraudă și a propus orientări în acest scop.

A doua liniuță: Comisia sprijină și promovează cooperarea între autoritățile responsabile de fondurile de coeziune și alți actori de bază naționali din domeniul luptei împotriva fraudei în general, și va continua acest demers, îndeosebi pentru programele care prezintă riscuri deosebit de mari sau care implică volume financiare ridicate, în conformitate cu principiul proporționalității.

A treia liniuță: Comisia a elaborat deja orientări detaliate pentru statele membre cu privire la măsurile de prevenire și detectare a fraudei. Comisia sprijină și va continua să promoveze în mod activ utilizarea oricărui instrument de extragere de date, inclusiv în special Arachne, de către autoritățile responsabile de programe. Comisia a conceput Arachne pentru a răspunde în mod specific nevoilor autorităților responsabile de programe din domeniul politicii de coeziune și îl pune gratuit la dispoziția statelor membre.

A patra liniuță: În conformitate cu dispozițiile Regulamentului privind dispozițiile comune (RDC), Comisia va monitoriza implementarea măsurilor antifraudă care urmează să fie adoptate de statele membre la nivelul programelor operaționale (PO). În plus, în cadrul Strategiei sale antifraudă revizuite, Comisia elaborează profiluri de țară cu privire la capabilitățile antifraudă ale statelor membre în legătură, printre altele, cu prevenirea și detectarea. Aceste profiluri de țară vor contribui la o mai bună evaluare a punerii în aplicare a măsurilor de prevenire și detectare a fraudei. Cu toate acestea, măsurarea eficacității metodelor de prevenire și detectare a fraudei reprezintă o sarcină foarte complexă și dificilă, deoarece frauda este influențată de o mare varietate de factori exogeni, unii dintre aceștia nefiind specifici domeniului politicilor.

A cincea liniuță: Comisia va încuraja în continuare statele membre să consolideze rolul de coordonare al serviciilor de coordonare antifraudă (*Anti-Fraud Coordination Services* – AFCOS), îndeosebi prin extinderea rețelei acestora.

VI.

Comisia va evalua cu atenție orice modificare de acest tip prezentată de colegiuitori.

VII. Comisia este de acord cu CCE în ceea ce privește importanța asigurării eficacității AFCOS și poate susține o definire mai clară a funcțiilor acestora. Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului privind OLAF reprezintă deja o îmbunătățire semnificativă față de situația actuală, întrucât AFCOS ar trebui să asigure că asistența către OLAF este oferită indiferent de mod (adică direct de AFCOS sau de o altă autoritate care acționează la solicitarea AFCOS).

INTRODUCERE

05. Regulamentul privind dispozițiile comune 2014-2020 a introdus pentru prima dată o cerință privind deținerea unei abordări bazate pe risc și instituirea unor măsuri eficace și proporționale de combatere a fraudelor la nivel de program operațional. Acesta este un pas importat către o mai bună gestionare financiară și protecția bugetului UE.

07. Platforma de informații antifraudă la care a făcut referire CCE este Sistemul de informații antifraudă (AFIS) al OLAF.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 08 și 09:

Procentul de suspiciuni de fraudă și de nereguli nefrauduloase raportate de autoritățile statelor membre în domeniul politicii de coeziune poate fi interpretat ca o capacitate în creștere a statelor membre de a detecta și a raporta nereguli, inclusiv posibile cazuri de fraudă, către Comisie. Impactul financiar fluctuează în mare măsură între statele membre și de la an la an.

În rapoartele PIF, Comisia a observat în mod periodic și consecvent că această situație se poate datora faptului că proiectele finanțate în special din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și Fondul de coeziune (FC) pot implica sume foarte mari de bani comparativ cu alte domenii de politică.

10. În ceea ce privește Slovacia, rata ridicată de detectare a fraudelor pentru perioada 2007-2013 se datorează, cel puțin în parte, câtorva cazuri (4) care au implicat valori financiare excepționale și care au fost raportate în 2017.

OBSERVAȚII

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 18 și 19:

Comisia sprijină pe deplin adoptarea de către statele membre a unor strategii naționale antifraudă, prin care statele membre să indice beneficiarilor și publicului modul în care intenționează să combată frauda. Ar trebui reținut faptul că nu este prevăzută o obligație legală a statelor membre de a adopta o strategie națională antifraudă. În pofida acestui lucru, zece state membre au adoptat o strategie națională antifraudă și un stat membru își actualizează strategia existentă (a se vedea raportul PIF pe 2017).

Nota de orientare a Comisiei pentru statele membre și autoritățile programului – Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale (EGESIF 14-0021 din 16 iunie 2014) include un model de declarație de politică antifraudă la nivel de program care să fie utilizat în mod voluntar.

Scopul acestei declarații este acela de a indica beneficiarilor și publicului nivelul zero al toleranței pentru fraudă, precum și modul în care autoritățile de management intenționează să combată frauda.

În plus, pentru a spori nivelul de sensibilizare cu privire la fraudă și corupție, precum și pentru a sprijini autoritățile de management în combaterea fraudei, Comisia a organizat mai multe seminare antifraudă și anticorupție în statele membre în perioada 2014-2015, în colaborare cu Transparency International.

În continuare, Comisia face referire la orientările sale privind modalitatea de evaluare a cerințelor esențiale ale sistemelor de gestiune și de control și, în special, a criteriului de evaluare 7.3 în legătură cu cerința esențială privind „măsuri antifraudă proporționale și eficace”. Deși nu se referă la o politică antifraudă în sine, ci la necesitatea derulării unei autoevaluări care să conducă la controalele vizate, această cerință esențială adaugă și alte aspecte pe lângă evaluarea riscurilor de fraudă identificate și clarifică poziția care ar trebui asumată de autoritățile responsabile de programe cu privire la fraudă.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 20 și 21:

În primul rând, Comisia consideră că statele membre au luat o serie de măsuri pentru punerea în aplicare a orientărilor și a obligațiilor care le revin în temeiul regulamentului. Una dintre concluziile studiului extern privind măsurile antifraudă în statele membre, comandat de Comisie, constă în faptul că eforturile Comisiei de a combate frauda și corupția au catalizat o serie de modificări la nivel de stat membru și au condus la o abordare mai structurată și mai sistematică. În special, desfășurarea evaluării riscurilor de fraudă în conformitate cu criteriile prevăzute în model a

contribuit la axarea într-o măsură mai mare pe riscurile de fraudă și de corupție și a creat legături clare între riscurile identificate și măsurile specifice de atenuare (studiul extern citat, pagina 49).

În al doilea rând, deficiențele combinate de la cerința esențială nr. 7 și din alte cerințe neesențiale sunt cele care pot fi definite drept „deficiențe serioase la nivelul întregului sistem de gestiune și de control” și, prin urmare, conduc la întreruperi ale termenului de plată sau la corecții financiare. În acest context, cerința esențială nr. 4 „Verificări adecvate ale gestiunii” și cerința esențială nr. 16 „Audituri adecvate ale operațiunilor” acționează ca niște controale de atenuare întrucât permit detectarea unor fraude potențiale. Neconformitatea unui aspect al sistemului de gestiune și de control asociată cu impactul financiar asupra legalității și a regularității tranzacției (tranzacțiilor) aferente conduce la întreruperea plății sau la corecții financiare aplicate de Comisie. Prin urmare, Comisia consideră că cadrul juridic 2014-2020 a fost clar consolidat prin introducerea obligației de instituire a unor măsuri antifraudă eficace și proporționale, chiar dacă nu se impune nicio cerință legală privind politici antifraudă formale.

Condițiile favorizante sunt mai puțin numeroase și axate într-o măsură mai mare pe obiectivele specifice ale fondului vizat. Odată îndeplinite, acestea sunt menite să le „permită” autorităților statelor membre să înceapă implementarea fondurilor. Măsurile antifraudă sunt menite a reduce la minimum riscurile și trebuie revizuite periodic. Prin urmare, măsurile antifraudă nu sunt adecvate pentru a fi incluse în condițiile favorizante.

Răspuns comun al Comisiei la punctele 22-23a:

Instrumentul practic și gata de utilizare al Comisiei destinat evaluării riscurilor de fraudă și menționat de CCE permite o abordare consecventă a evaluărilor riscurilor la nivelul statelor membre, pentru toate programele.

Studiul extern privind măsurile antifraudă menționat de CCE a confirmat faptul că autoritățile de management evaluează acum riscurile de fraudă în conformitate cu cerințele cadrului de control pentru perioada 2014-2020, stabilesc disponibilitatea controalelor interne existente pentru abordarea riscurilor asociate cu diferite scenarii de fraudă și identifică domeniile în care sunt necesare controale suplimentare. Noi cerințe au condus la o abordare mai structurată a evaluării riscurilor de fraudă.

Comisia a oferit, de asemenea, prezentări practice privind utilizarea instrumentului său recomandat de evaluare a riscurilor în timpul seminarelor de sensibilizare cu privire la fraudă/corupție în perioada 2014-2015, acoperind 15 state membre (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). În plus, în 2015, instrumentul a fost prezentat tuturor statelor membre ca parte a formării cu privire la Sistemul de gestionare a neregulilor (IMS). Comisia împărtășește concluzia CCE potrivit căreia statele membre au utilizat modelul conceput de Comisie.

Comisia va sprijini în continuare autoritățile statelor membre în ceea ce privește îmbunătățirea capacității lor administrative de combatere a fraudei. Pentru moment, sunt planificate noul modul de formare pentru experți (în cooperare cu EIPA) privind ***Identificarea și prevenirea fraudei și corupției în fondurile ESI în perioada 2014-2020***, precum și un studiu de monitorizare, care se va baza pe rezultatele studiului de evaluare.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 24 și 25:

Comisia este de părere că autoritățile de management urmează, în general, o abordare mai proactivă în ceea ce privește evaluarea riscurilor de fraudă.

Opinia Comisiei este confirmată de studiul extern, care a constatat că „în majoritatea PO (40), autoritățile au urmat o abordare activă cu privire la elaborarea evaluărilor lor privind riscurile de fraudă”, „o mare parte a evaluărilor riscurilor de fraudă bazate pe modelul Comisiei (76 %) au fost completate în detaliu, 14 % numai parțial și 8 % au conținut doar informații de bază. Cele două evaluări ale riscurilor de fraudă (ERF) care au conținut cele mai puține informații au provenit de la

PO în care s-a adoptat o abordare pasivă”. Studiul conchide, de asemenea, că „(...) totodată, unele autorități au extins domeniul de aplicare al autoevaluărilor ERF la alte forme de riscuri (...) în timp ce alte AM au furnizat date mai granulare în evaluare lor”. În plus, autoritățile de management observă o creștere a nivelului de sensibilizare a personalului lor cu privire la importanța evaluării riscurilor antifraudă și o îmbunătățire a sistemelor IT utilizate pentru prevenirea și detectarea fraudei.

Conform orientărilor Comisiei, procesul antifraudă începe cu o autoevaluare bazată pe cunoștințele autorităților de management privind mediul și riscurile de fraudă specifice acestuia, precum și pe schemele de fraudă recurente și recunoscute în comun. Comisia recomandă echipei de autoevaluare ca la proces să ia parte actorii cei mai relevanți, ceea ce ar putea însemna diferite departamente ale autorității de management (AM), precum și ale autorității de certificare (AC) și ale organismelor de punere în aplicare (OPA). Implicarea AFCOS sau a altor organisme specializate este lăsată la discreția autorităților de management (secțiunea 3.2). Autoritatea de audit (AA) va audita procesul fără a-și asuma un rol direct. În ceea ce privește evaluarea riscurilor de fraudă, studiul extern confirmă, de asemenea, faptul că „implicarea unei game largi de autorități în activitățile antifraudă (AM, OPA, AA, AC, AFCOS și autorități de aplicare a legii) conduce la o coordonare sporită a activităților antifraudă și reduce riscurile de fraudă”.

26. Evaluarea riscurilor de fraudă este un exercițiu continuu, care trebuie ajustat și revizuit în timpul implementării programului.

Primul punct: Modelul de asigurare pentru perioada 2014-2020 este bazat pe supravegherea autorității de management de către autoritatea de audit prin audituri de sistem și audituri ale operațiunilor, rezultând într-o evaluare a fiecărei cerințe esențiale a sistemului de gestiune și de control, inclusiv a cerinței esențiale (nr. 7) care face referire în mod specific la măsurile antifraudă. În cazul Bulgariei, autoritatea de audit a detectat unele riscuri de fraudă și autoritatea de management responsabilă a luat măsuri adecvate pentru corectarea situației. Sistemul în ansamblu a funcționat, așadar, pentru a asigura măsuri antifraudă mai robuste.

Punctul al doilea: Comisia va explora orice măsură posibilă de sensibilizare împreună cu autoritățile franceze și de îmbunătățire a evaluării împreună cu autoritățile de management și de audit implicate, în contextul reuniunilor anuale respective.

Punctul al treilea: Exemplul spaniol arată că autoritatea de management își asumă cu seriozitate responsabilitățile în legătură cu măsurile antifraudă și supravegherea organismelor intermediare. Prin evaluarea dispusă, autoritatea de management a putut recomanda măsuri de ajustare a deficiențelor identificate, monitorizate de o secțiune de audit intern din cadrul autorității de management.

Punctul al cincilea: Serviciile Comisiei au furnizat recomandări de audit Ungariei în vederea îmbunătățirii în continuare a măsurilor lor antifraudă. De exemplu, autoritățile de management din Ungaria ar trebui să asigure că procedurile de verificare în etapele de selecție și de verificare a gestiunii includ măsuri antifraudă proporționale, inclusiv adaptarea subsistemului IT.

Prin urmare, Comisia se așteaptă la o îmbunătățire a evaluării riscurilor de fraudă în Ungaria.

27. Ar trebui să se noteze faptul că statele membre ar trebui să instituie măsuri antifraudă ținând seama de principiul proporționalității. Aceste măsuri pot fi întotdeauna îmbunătățite pe baza cazurilor de detectare a fraudelor și a riscurilor nou-identificate, însă ar trebui să rămână proporționale cu riscul identificat.

Studiul de evaluare extern a concluzionat că măsurile antifraudă instituite sunt, în general, proporționale cu riscurile identificate, chiar și atunci când se ia în considerare faptul că unele autorități pot subestima riscurile în cadrul autoevaluării lor. În plus, autoritățile de management au

propus propriile măsuri de atenuare ca răspuns la riscurile identificate, suplimentar față de ceea ce a propus Comisia, sugerând unele analize privind modul optim de abordare a riscurilor respective.

29. Comisia recomandă autorităților de management să adopte o abordare proactivă, structurată și țintită pentru gestionarea riscurilor de fraudă. În concordanță cu principiul proporționalității, integrat în dispozițiile de reglementare, măsurile bazate pe riscuri trebuie, de asemenea, să fie eficiente din punctul de vedere al costurilor.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 30-32:

Conform Orientărilor Comisiei privind evaluarea riscurilor de fraudă și măsurile antifraudă eficace și proporționale, tehnicile de prevenire vizează cel mai adesea punerea în aplicare a unui sistem robust de controale interne, combinată cu o evaluare proactivă, structurată și țintită a riscurilor de fraudă. În plus, activități cuprinzătoare de formare și sensibilizare și dezvoltarea unei culturi „etice” (cod de conduită, declarații de misiune) și o alocare clară a responsabilităților (stabilirea unui sistem de gestiune și de control care combate frauda într-o manieră eficace) pot fi, de asemenea, foarte utile în combaterea fraudei și reducerea oportunităților de a comite fraude. Pe lângă cele menționate mai sus, Comisia propune, de asemenea, alte măsuri de atenuare, pentru domenii specifice (conflicte de interese, achiziții publice, dublă finanțare), pe care, potrivit studiului extern, aproape toate autoritățile din statele membre din eșantion le utilizează în cadrul mecanismelor lor de prevenire a fraudelor. Totodată, studiul a concluzionat că unele state membre, pe lângă faptul că utilizează ceea ce le-a propus Comisia, și-au elaborat și propriile măsuri de prevenire a fraudei.

În plus, Comisia explorează noi modalități inovatoare de prevenire a practicilor corupte în cadrul proiectelor finanțate din fondurile UE și de asigurare a faptului că banii contribuabililor sunt cheltuiți în mod eficient și transparent, de exemplu prin pacte-pilot de integritate astfel cum a indicat Curtea în Caseta 1.

În ultimii ani, Comisia a emis, de asemenea, documente specifice prin care să consolideze prevenirea fraudei, majoritatea acestora sub egida Comitetului consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei (COCOLAF). De exemplu:

- *Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices* (Frauda în domeniul achizițiilor publice, Colecție de semnale de alertă și de cele mai bune practici), 2017;
- *Guidelines on National Anti-Fraud Strategies* (Orientări privind strategiile naționale antifraudă), 2014 și 2016;
- *Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers* (Identificarea conflictelor de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice pentru acțiunile structurale, Ghid practic pentru manageri), 2013;
- *Compendium of anonymised cases – Structural Actions* (Culegere de cazuri anonimizate – acțiuni structurale), 2012.

33. Prevenirea și detectarea fraudei sunt interconectate. Detectarea face, într-adevăr, parte din controalele normale existente pentru toate programele, atât la nivelul autorității de management (verificări de gestiune), cât și al autorității de audit (audituri și controale).

Studiul extern a confirmat că autoritățile de management au elaborat controale suplimentare pentru a le suplimenta pe cele recomandate de Comisie pentru perioada 2014-2020. Acestea includ, de asemenea, măsurile care contribuie la detectarea fraudei, cum ar fi:

- existența unei „comisii de experți în materie de licitații” care le dă ofertanților posibilitatea de a recurge la serviciile acestei comisii în cazul în care procedura de licitație este percepută ca fiind afectată de eroare;

- bugete care sunt prestabilite pe baza studiilor de piață și care nu sunt dezvăluite (manipularea procedurilor de achiziții publice);

- utilizarea instrumentelor IT pentru identificarea cererilor duble (manipularea costurilor și a calității);

- colaborarea cu autoritățile din domeniul achizițiilor publice sau al concurenței (înțelegeri între ofertanți);

- mecanism de tratare a plângerilor pentru uzul beneficiarilor.

Oportunitățile oferite de instrumentele existente și disponibile de extragere de date, precum Arachne, sunt deja utilizate de unele autorități responsabile de programe într-un mod mai cuprinzător. De exemplu, ca instrument de notare și detectare a riscurilor pentru a verifica procesele de atribuire și de acordare, companiile beneficiare potențiale, beneficiarii lor reali și partenerii de afaceri, pentru a evalua posibilele conflicte de interese și riscuri de dublă finanțare, pentru a identifica semnalele de alarmă și pentru a spori eficacitatea și eficiența verificărilor de gestiune.

În cele din urmă, în Raportul PIF 2017, Comisia a recomandat statelor membre să exploateze potențialul analizei riscurilor (înțeleasă drept constând în orientarea controalelor către profilurile de risc ale proiectelor, care să fie concepute și adaptate pe baza unor evaluări în profunzime) în vederea dezvoltării capacităților lor de detectare proactivă.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 34 și 35:

Absența unor canale sigure de raportare pentru raportarea avertizărilor în interes public a reprezentat o preocupare majoră exprimată în răspunsurile la consultarea publică a Comisiei din 2017.

Propunerea actuală din Directiva privind avertizorii include canale interne și externe de raportare, asigurând confidențialitatea tuturor entităților din sectorul public și din cel privat de la nivelul UE.

Directiva propusă impune: (i) entităților juridice din sectorul privat și din cel public; (ii) autorităților competente și (iii) statelor membre să furnizeze informații ușor de accesat privind canalele de raportare, protecția, condițiile în care se poate beneficia de protecție și măsurile corective disponibile, sporind astfel securitatea juridică pentru avertizori. În plus, propunerea prevede ca avertizorii să beneficieze de protecție în cazul în care, atunci când raportează, au motive rezonabile pentru a crede că informațiile raportate intră în domeniul de aplicare al directivei menționate. Această măsură de protecție asigură faptul că avertizorii nu pierd protecția în cazul în care, în cele din urmă, se dovedește că raportul nu intră în domeniul de aplicare (de exemplu, dacă încălcarea a implicat utilizarea fondurilor naționale și nu pe cele ale UE).

În ceea ce privește sensibilizarea, amendamentele aflate în discuție în prezent cu colegiuitorii explicitează faptul că avertizorii anonimi sunt protejați în cazul în care identitatea lor este ulterior revelată și dacă aceștia îndeplinesc condițiile pentru protecție prevăzute în propunere.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 36 și 37:

Arachne, ca instrument de notare a riscurilor, poate spori eficiența selectării proiectelor, a verificărilor de gestiune și a auditului și poate consolida în continuare identificarea, prevenirea și detectarea fraudelor. Utilizarea eficace a Arachne reprezintă o bună practică pentru a identifica semnalele de alarmă și a viza măsurile de combatere a fraudei și ar trebui luată în considerare în evaluarea caracterului adecvat al controalelor preventive și de detectare actuale. În Raportul PIF pentru 2015 și în cele următoare, Comisia a recomandat în mod explicit statelor membre să crească nivelul de utilizare a instrumentelor IT de notare a riscurilor (și anume, Arachne) și a analizei riscurilor, subliniind importanța acestora în lupta împotriva fraudei.

Oportunitățile oferite de instrumentele existente și disponibile de extragere de date, precum Arachne, sunt deja utilizate de unele autorități responsabile de programe într-un mod mai cuprinzător. De exemplu, ca instrument de notare și detectare a riscurilor pentru a verifica procesele de atribuire și de acordare, potențialele companii beneficiare, beneficiarii lor reali și partenerii de

afaceri, pentru a evalua posibilele conflicte de interese și riscuri de dublă finanțare, pentru a identifica semnalele de alarmă și pentru a spori eficacitatea și eficiența verificărilor de gestiune.

A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 33.

37.

Primul punct: Serviciile Comisiei au organizat o reuniune, în februarie 2019, cu autoritățile elene pentru a clarifica poziția lor cu privire la integrarea utilizării Arachne în sistemul de gestiune și de control pentru programele din Grecia. Concluzia acestei reuniuni este că Arachne ar putea fi complementar instrumentelor elaborate pe plan intern de către autoritățile elene responsabile de programe și, prin urmare, este necesar să se depună în continuare eforturi, alături de Comisie, pentru a integra Arachne în sistemul de gestiune și de control.

Punctul al doilea: Comisia încurajează constant statele membre să își actualizeze periodic datele operaționale pentru a exploata întreaga capacitate a instrumentului de extragere de date, Arachne. În cazul celor patru state membre auditate de CCE, Comisia constată o creștere a numărului de utilizatori activi sau a numărului de PO vizate de Arachne.

Punctul al treilea: Arachne poate fi utilizat de organele de anchetă de la caz la caz, ținând seama de normele privind protecția datelor.

38. Comisia continuă să viziteze autoritățile responsabile de programe pentru a promova avantajele și funcționalitățile instrumentului de extragere de date Arachne. În paralel, Comisia explorează, de asemenea, posibilitatea de a se axa în continuare pe domeniile de risc, fie prin eliminarea indicatorilor (perimați), fie prin crearea unor noi indicatori, de exemplu un indicator care să confirme statutul de IMM al unei companii.

Percepția unor state membre potrivit căreia utilitatea instrumentului depinde de numărul de PO care încarcă și actualizează periodic date este incorectă.

Utilitatea Arachne depinde, în schimb, de contribuția autorităților cu date aferente propriilor programe, actualizate periodic. Aceste date interne ale PO sunt supuse ulterior unor verificări încrucișate și procesate de Arachne cu date privind companiile din Europa și din lume, care provin din baze de date externe.

<u>Răspunsul comun al Comisiei la punctele 40 și 41:</u>

Combaterea fraudei este un proces continuu, care începe prin instituirea unor măsuri de evaluare și atenuare a riscului de fraudă. Autoritățile de audit din statele membre trebuie să revizuiască în mod sistematic punerea în aplicare a unor măsuri antifraudă eficace și proporționale la nivelul organismelor intermediare în cadrul auditurilor lor de sistem (cerința esențială nr. 7 evaluează caracterul adecvat al acestor măsuri)[2]. În plus, implementarea măsurilor antifraudă este auditată de Comisie.

Până în prezent, rezultatele auditurilor Comisiei și ale autorităților naționale arată că, la nivelul celor 263 de PO testate, există măsuri antifraudă funcționale pentru 100 de PO, măsurile antifraudă funcționează bine, dar necesită îmbunătățiri pentru 152 de PO și aceste măsuri necesită îmbunătățiri semnificative pentru 11 PO.

Eficacitatea măsurilor de prevenire a fraudei este dificil de măsurat, în special în primii ani de implementare, întrucât este legată de nivelul cheltuielilor pe teren și de certificarea la Comisie.

Detectarea fraudelor poate fi urmărită, dar măsurarea eficacității sale ar necesita o comparație cu amploarea totală necunoscută a fraudei, inclusiv fraudele nedetectate. Cu toate acestea, după cum

[2] Orientările Comisiei menționează următoarele: *„În funcție de rezultatele acestor audituri și de contextul riscurilor de fraudă identificate, audituri de monitorizare pot fi desfășurate ori de câte ori este necesar”.* Se recomandă o abordare specifică și proporțională.

s-a indicat deja în răspunsul Comisiei la Raportul special nr. 1/2019, nu există o metodă rentabilă de estimare a fraudei nedetectate, într-un mod suficient de fiabil și de argumentat pentru o politică bazată pe date concrete. În plus, eficacitatea detectării fraudei depinde, de asemenea, de factori exogeni.

Comisia încurajează statele membre să utilizeze constatările autorităților de audit pentru a elabora planuri de acțiune pentru soluționarea erorilor și a riscurilor identificate. Totodată, de fiecare dată când o eroare/un risc este identificat(ă) în sistemul de gestiune și de control al unui PO, autoritățile de management și organismele centrale intervin și revizuiesc normele de procedură aplicabile activităților de control respective. Astfel, analiza anuală a riscurilor de fraudă nu arată erori detectate în timpul anului.

43. Ar trebui notat faptul că modelul de asigurare pentru perioada 2014-2020 a fost puternic consolidat cu privire la responsabilitatea statelor membre, ceea ce, împreună cu noua cerință privind măsurile antifraudă prevăzută la articolul 125 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (RDC), poate explica tendința prezentată de CCE.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 44 și 45:

În Raportul PIF pe 2017, Comisia a publicat propria analiză a „motivelor care au stat la baza efectuării controlului" (un domeniu structurat) care a condus la detectare în perioada de programare 2007-2013. Rezultatele sunt similare și complementare[3]. Cu toate acestea, Comisia a ajuns la concluzii diferite în urma acestei analize. Numărul mai mare de detectări realizate de organele de anchetă și de urmărire penală a fost evidențiat începând cu Raportul PIF pe 2014[4] și, potrivit analizei Comisiei, este legat de eficacitatea anchetelor și de capabilitățile solide de anchetare ale autorităților implicate.

46. Regulamentul (CE) nr. 2017/1939 al Consiliului de instituire a EPPO (Parchetului European) în baza unei cooperări consolidate prevede obligația tuturor autorităților competente de a raporta Parchetului European cazurile de fraudă care afectează interesele financiare ale UE[5]. Aici intră și autoritățile de management.

În plus, după cum se prevede în Regulamentul nr. 883/2013, OLAF își va juca în continuare rolul-cheie în lupta împotriva fraudei, a corupției și a altor activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii în toate statele membre.

În cele din urmă, dispozițiile privind raportarea neregulilor, inclusiv a fraudei, prevăzute în legislația sectorială, obligă statele membre să informeze Comisia cu privire la rezultatul oricărei proceduri legate de cazuri de fraudă.

Obligațiile menționate mai sus se aplică, de asemenea, autorităților de management.

Comisia a recomandat totodată integrarea măsurilor antifraudă în cadrul strategiilor naționale antifraudă[6]. Această recomandare a fost urmată de *„Orientările generale privind strategiile naționale antifraudă"* emise de Comisie[7]. Strategiile naționale antifraudă promovează cooperarea și coordonarea ca elemente-cheie pentru protecția intereselor financiare ale UE.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 47-48:

[3] A se vedea documentul SWD(2018) 386 final 2/2, punctul 4.3, paginile 86-88.

[4] A se vedea documentul COM(2015) 386 final, punctul 4.2.2, pagina 23.

[5] JO L 283, 31.10.2017, p.1.

[6] A se vedea Raportul PIF pe 2014 – COM(2015) 386 final din 31/07/2015, recomandarea 1, pagina 30.

[7] Ares(2016)6943965 din 13/12/2016), elaborat în cadrul subgrupului COCOLAF privind „Prevenirea fraudei" în cooperare cu experții naționali.

Orice utilizare, de către Comisie, a datelor raportate în IMS se bazează pe ideea că raportarea poate fi incompletă. Acest lucru este, de asemenea, clar indicat în mai multe rapoarte PIF și în documentul de însoțire „Metodologia de evaluare a neregulilor raportate”[8]. Raportarea neregulilor frauduloase detectate este legată de eficiența sistemului, întrucât implică faptul că diferite organisme și autorități cooperează în acest domeniu. Pe baza acestor ipoteze, Comisia și-a exprimat în repetate rânduri îndoielile legate de fiabilitatea datelor primite din partea statelor membre care raportează un număr foarte mic de nereguli frauduloase.

49. Chestiunea interpretărilor diferite ale definiției UE a fraudei a fost recunoscută în rapoartele PIF. Uneori, aceste diferențe de interpretare sunt inerente în diferitele sisteme juridice și în modul în care sunt calificate unele comportamente (de exemplu, conflictele de interese sunt considerate comportament infracțional în anumite țări, dar nu în altele, și raportate în consecință). Comisia a propus armonizarea acestor definiții în Directiva PIF, dar directiva, astfel cum este adoptată de PE și de Consiliu, deși prevede un grad sporit de armonizare pentru infracțiunile PIF principale, nu conține definiții pentru toate infracțiunile relevante.

50. Comisia consideră că constatarea CCE, potrivit căreia autoritățile de management din Ungaria nu raportează în mod adecvat suspiciunile de fraudă care sunt soluționate anterior certificării la Comisie, este, în principal, o chestiune de interpretare eronată a dispozițiilor privind raportarea de către statul membru. Odată raportate, cazurile de „suspiciuni de fraudă” nu trebuie retrase din IMS chiar dacă nu mai există cheltuieli transmise Comisiei, după cum este posibil să fi fost cazul Ungariei. Comisia va atrage atenția autorităților maghiare asupra aplicării corecte a dispozițiilor vizate.

51. Comisia este conștientă de faptul că momentul care declanșează raportarea poate fi diferit între statele membre și chiar în cadrul statelor membre. În acest scop, „Manualul privind raportarea neregulilor”, întocmit în cooperare cu experții naționali, a fost finalizat în 2017[9]. Acesta nu va soluționa toate situațiile, dar, cu siguranță, va asigura un nivel sporit de consecvență în această privință. Adoptarea sa este prea recentă pentru ca manualul să își fi produs deja efectele asupra datelor eșantionate de CCE.

Totuși, pentru a depăși această situație, în rapoartele sale PIF, Comisia aplică o analiză multianuală care, în ceea ce privește politica de coeziune, cuprinde perioade de programare integrale, atenuând astfel impactul raportării cu întârziere.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 53 și 54:

Ori de câte ori există evoluții legate de un caz în IMS, autoritățile de raportare pot și trebuie să actualizeze informațiile conexe. Este posibil ca datele să fie incorecte și/sau perimate la un anumit moment în timp, dar corectate ulterior. IMS este un „sistem viu” care, deși nu este perfect, reprezintă totuși cel mai complet sistem disponibil în prezent.

Comisia reamintește periodic autorităților de raportare de nevoia de a verifica calitatea informațiilor raportate și de a actualiza aceste date, dacă este cazul.

Evaluarea impactului financiar al cazurilor frauduloase rămâne un aspect controversat în multe privințe. Comisia va continua să ofere asistență autorităților naționale, însă este improbabil ca diferențele de interpretare să dispară complet.

55. Numărul scăzut de nereguli frauduloase raportate de unele state membre poate fi datorat mai multor variabile, precum nivelul controalelor aplicate fondurilor UE sau proporția de fonduri ale UE comparativ cu totalul investițiilor publice în statul membru respectiv.

[8] A se vedea documentul SWD(2016) 237 final, punctul 2.4.

[9] ARES(2017)5692256 din 21.11.2017.

Neraportarea tuturor cazurilor de fraudă de către Franța este cunoscută Comisiei și a fost deja evidențiată în rapoartele PIF anterioare, care au conținut recomandări specifice pentru acest stat membru (printre altele).

A se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la punctele 47-48 și 53-54 de mai sus.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 56 și 57:

Rata de detectare a fraudelor măsoară impactul financiar al neregulilor frauduloase detectate și raportate cu privire la plăți.

În pofida deficiențelor menționate, de care Comisia este pe deplin conștientă, IMS este singurul instrument care permite analiza fraudei detectate și raportate de statele membre la nivelul UE.

Pe baza acestor analize și ținând seama de limitele cunoscute ale sistemului, Comisia ajunge la concluzii specifice în ceea ce privește riscurile legate de anumite domenii de politică și eforturile de detectare și comportamentul de raportare ale statelor membre.

În cadrul Strategiei sale antifraudă revizuite și bazându-se pe un IMS optimizat, Comisia vizează, de asemenea, consolidarea analizei sale pe baza unor elemente suplimentare, în special prin elaborarea de profiluri de țară pentru o mai bună înțelegere a diferențelor la nivelul detectării și raportării între statele membre.

După cum s-a indicat deja în legătură cu Raportul special nr. 1/2019 al CCE, absența unei corelații solide între ratele de detectare a fraudelor raportate și percepția corupției nu ar trebui evidențiată în exces. Corupția este unul dintre numeroasele moduri de operare prin care se comit fraude îndreptate împotriva bugetului UE.

59. Nota de orientare a Comisiei privind evaluarea riscurilor de fraudă prevede în secțiunea 4.3.3 că „autoritățile de management ar trebui să dispună de mecanisme de raportare clare, care să asigure o coordonare suficientă privind chestiunile antifraudă cu autoritatea de audit și autoritățile de anchetă competente din statul membru”. Aceasta înseamnă instrucțiuni de gestiune și de control, o configurare specifică putând fi găsită, de regulă, în descrierea sistemului de gestiune și de control al fiecărui program.

În Raportul PIF pe 2014, Comisia a derulat un exercițiu de cartografiere a obligațiilor naționale[10]. În 2014, numai patru state membre (Regatul Unit, Irlanda, Suedia și Danemarca) au specificat în răspunsurile lor la chestionarul privind partea specifică din „Raportul prevăzut la articolul 325 din TFUE” că nu aveau instituită o obligație ca funcționarii publici să informeze autoritățile de urmărire penală/aplicare a legii cu privire la cazurile de fraudă potențiale[11].

Regulamentul de instituire a EPPO prevede deja o obligație de raportare pentru toate autoritățile competente (articolul 24) și aceasta va include autoritățile de management atunci când EPPO va fi instituit (cel devreme în noiembrie 2020): În Grecia, fiecare autoritate de management este obligată să informeze AFCOS cu privire la fiecare caz de suspiciune de fraudă și, în acest context, a fost numită o persoană de legătură cu AFCOS în cadrul fiecărei autorități de management. În același timp, un procuror a fost detașat la biroul AFCOS din Grecia. Comisia va monitoriza dacă această configurație asigură o comunicare eficace între autoritățile de management și AFCOS.

În Spania, funcționarii care lucrează în cadrul administrațiilor publice sunt obligați, prin legislația națională, să raporteze toate cazurile de suspiciune de fraudă.

60. Comisia consideră că analiza motivelor de respingere a unui potențial caz fraudulos de către autoritatea competentă reprezintă o responsabilitate comună. Serviciile care analizează și

[10] (SWD(2015) 154 final, punctul 3.2, paginile 57-61).

[11] A se vedea SWD(2015) 154 final, punctul 3.2, paginile 57-61.

anchetează aceste cazuri ar trebui să ofere feedback autorităților de management cu privire la cercetările efectuate și la motivele care stau la baza deciziei de a nu lansa o anchetă.

AFCOS ar putea juca un rol mai amplu în acest context pentru a asigura o mai bună coordonare între autoritățile de management și procuror. De exemplu, aranjamente de acest tip există în Bulgaria (a se vedea ultimul plan de acțiune anual, adoptat la 24 ianuarie 2019 - http://www.afcos.bg/bg/node/227) și în Grecia (unde sistemul de management al plângerilor implică AFCOS).

62. Comisia și statele membre trebuie, în primul rând, să protejeze bugetul UE. Acest lucru este realizat în mod eficient, de exemplu, prin retragerea cheltuielilor afectate din programul cofinanțat de UE de către autoritățile responsabile de programe. Totuși, procedurile judiciare pot continua la nivel național și recuperarea sumelor de la autorii fraudelor va necesita timp, în funcție de rezultatul acestor proceduri judiciare a căror finalizare poate dura mai mulți ani. Prin urmare, din punctul de vedere al eficienței administrative și al securității juridice a bugetului UE, este de preferat ca sumele vizate să fie retrase imediat din programul operațional cofinanțat, statul membru urmând să monitorizeze la nivel național procedurile judiciare necesare. În plus, Comisia nu dispune de mijloace juridice pentru a forța statele membre să deschidă astfel de proceduri judiciare sau să recupereze fondurile de la autorii fraudelor odată ce cheltuielile au fost retrase și, prin urmare, nu mai fac parte din programul cofinanțat de UE.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 63 și 64 și la caseta 3:

Comisia le reamintește periodic statelor membre de obligațiile lor cu privire la posibilele implicații orizontale ale unui singur caz de fraudă identificat, pe baza notei de orientare privind evaluarea riscurilor de fraudă, secțiunea 4.4. Unele state membre au evaluat, într-adevăr, implicațiile cazurilor potențiale de fraudă asupra sistemelor lor și aplică măsuri corective.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 66 și 67:

Conform dispozițiilor actuale din Regulamentul nr. 883/2013, rolul AFCOS este acela de a facilita cooperarea și schimbul de informații eficace cu OLAF. Cu toate acestea, organizarea și competențele AFCOS sunt lăsate la discreția fiecărui stat membru. Întrucât Regulamentul nr. 883/2013 se leagă de investigațiile OLAF, rolul AFCOS, astfel cum este definit la articolul 3 alineatul (4), este limitat la cooperarea în cadrul anchetelor și nu impune includerea unor sarcini precum monitorizarea raportării fraudelor sau coordonarea activităților tuturor părților implicate la nivel național. Totuși, Comisia poate sprijini extinderea rolului AFCOS.

În 2013, la scurt timp după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 883/2013, Comisia a emis o notă de orientare prin care încuraja statele membre să ia în considerare un rol posibil mai amplu pentru AFCOS prin încredințarea și a altor sarcini în materie de combatere a fraudei. Intenția a fost de a sprijini statele membre în configurarea AFCOS proprii în perioada 2013-2014 și nu a avut un caracter obligatoriu pentru statele membre.

69. Evaluarea Regulamentului privind OLAF a arătat că instituirea AFCOS a generat o îmbunătățire clară la nivelul cooperării și al schimbului de informații între OLAF și statele membre, dar a identificat și faptul că pot fi aduse în continuare îmbunătățiri.

Deși diversitatea AFCOS a fost recunoscută, au existat opinii divergente (în special în rândul AFCOS) cu privire la nevoia de aliniere în continuare a rolului și a competențelor lor.

70. Deși Comisia este de acord că un grad mai înalt de coerență între AFCOS din diverse state membre ar fi de dorit, la acest moment, colegiuitorii sunt cei care decid cu privire la orice modificări.

Propunerea Comisiei de a modifica Regulamentul privind OLAF, care se află, în prezent, în proces legislativ, reprezintă deja o îmbunătățire semnificativă față de situația actuală, din mai multe puncte de vedere.

În primul rând, aceasta propune (articolul 12a) să se specifice în continuare rolul AFCOS în statele membre în sprijinul OLAF, în special prin crearea unei obligații privind rezultatul, pentru a asigura că OLAF primește asistența de care are nevoie pentru investigațiile sale, fie direct de la AFCOS, fie de la o altă autoritate.

Deși se abține de la armonizarea organizării și competențelor AFCOS, propunerea stipulează că AFCOS ar trebui să furnizeze, să obțină sau să coordoneze asistența solicitată de OLAF.

În al doilea rând, propunerea introduce, de asemenea, un temei juridic pentru ca AFCOS să coopereze între ele, la nivel orizontal, această situație lipsind în prezent din structura juridică a funcționării AFCOS.

71. Deși Comisia este de acord că informațiile privind statutul cazului și statisticile ar fi utile pentru o coordonare antifraudă eficace, mandatul juridic actual al AFCOS, astfel cum este definit la articolul 3 alineatul (4) din Regulamentul nr. 883/2013, nu impune accesul autorităților naționale competente la statisticile privind numărul și evoluția cazurilor care fac obiectul unei anchete.

72. Regulamentul actual nr. 883/2013 privind OLAF nu obligă AFCOS să dețină o imagine de ansamblu a anchetelor derulate de autoritățile naționale competente, care implică fonduri ale UE în respectivul stat membru.

73. A se vedea răspunsul comun al Comisiei la punctele 47 și 48.

74. Comisia este de acord că, pentru protecția intereselor financiare ale UE, statele membre ar trebui să instituie mecanisme de coordonare adecvate care să permită diferitor actori să facă schimb de informații cu privire la măsurile adoptate și planificate, precum și recomandări de îmbunătățire.

75. OLAF încurajează statele membre să instituie rețele ale AFCOS pentru a îmbunătăți coordonarea la nivel național a luptei împotriva fraudei.

76. Intervențiile la nivelul operațiunilor procurorului național nu intră sub incidența competențelor Comisiei; totuși, Comisia este ferm convinsă de nevoia de cooperare între organismele responsabile de gestionarea fondurilor UE, de audit și de prevenirea fraudei și alte organisme naționale relevante, precum Parchetul. În acest context, după caz, Comisia solicită informații privind măsurile care sunt adoptate sau se intenționează a fi adoptate pentru a asigura că intervențiile cofinanțate din fondurile ESI sunt implementate în mod reglementar, eficient și eficace.

A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 46 și 75.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

80. Comisia susține pe deplin adoptarea unor strategii naționale antifraudă de către statele membre în lupta lor împotriva fraudei. În pofida absenței unei obligații legale, zece state membre au adoptat, în mod voluntar, o strategie națională antifraudă și un stat membru își actualizează strategia națională antifraudă existentă.

Nota de orientare a Comisiei din 2014 privind evaluarea riscurilor de fraudă și măsuri antifraudă eficace și proporționale include un model de declarație de politică antifraudă la nivel de program, care să fie utilizat în mod voluntar, scopul acestei declarații fiind acela de a indica beneficiarilor și publicului atât că autoritățile responsabile de programe nu tolerează în niciun mod frauda, cât și modul în care acestea intenționează să o combată.

În continuare, Comisia face, de asemenea, referire la orientarea sa privind modalitatea de evaluare a cerințelor esențiale ale sistemelor de gestiune și de control și, în special, a criteriului de evaluare 7.3 în legătură cu cerința esențială nr. 7 privind „măsuri antifraudă proporționale și eficace”. Deși nu se

referă la o politică antifraudă în sine, ci la necesitatea derulării unei autoevaluări care să conducă la controalele vizate ale riscurilor de fraudă identificate, această cerință esențială clarifică poziția care ar trebui asumată de către autoritățile responsabile de programe cu privire la fraudă. Neconformitatea poate conduce, în anumite alte condiții (de exemplu, în combinație cu alte deficiențe), la întreruperea plăților sau la corecții financiare aplicate de Comisie.

Recomandarea 1 – Elaborarea unor strategii și politici formale de combatere a fraudei în utilizarea fondurilor UE

(a) Comisia ia act de faptul că recomandarea se adresează statelor membre.
Comisia susține pe deplin adoptarea unor strategii naționale antifraudă de către statele membre. În acest scop, Comisia a elaborat, sub egida Comitetului consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei (COCOLAF), orientări pentru strategiile naționale antifraudă.

(b) Comisia acceptă recomandarea.
Comisia va încuraja în continuare adoptarea strategiilor naționale antifraudă de către statele membre și va continua să ofere asistență statelor membre în mod corespunzător. Cu toate acestea, Comisia nu dispune de un temei juridic pentru a le impune autorităților de management să adopte o politică antifraudă formală, de sine stătătoare, la nivelul PO, dar le-a recomandat acest lucru prin intermediul orientărilor sale.

O declarație de politică clară a autorității responsabile de programe, astfel cum se prevede în orientările Comisiei, este, într-adevăr, un instrument adecvat pentru a indica beneficiarilor și publicului modul în care autoritățile de management intenționează să abordeze lupta împotriva fraudei. Autoritățile de management care doresc să depășească cerințele de reglementare imediate pot utiliza modelul de declarație de politică antifraudă la nivel de program, furnizat în orientări.

81. Comisia va evalua cu atenție orice modificare de acest tip prezentată de colegiuitori.

82. Concluzia studiului extern privind măsurile antifraudă externalizat de Comisie arată că, în PO în care se folosește instrumentul Comisiei de evaluare a riscurilor de fraudă, abordarea statului membru este mai formalizată și structurată și că, în majoritatea PO, este realizată o autoevaluare a riscurilor de fraudă. Autoritățile de management nu numai că au folosit în mod mecanic măsurile de atenuare propuse de Comisie, dar au și adăugat unele controale care nu se aflau în opțiunile recomandate, sugerând derularea unei analize privind cea mai bună modalitate de abordare a riscurilor identificate.

83. Măsurile antifraudă așteptate a fi instituite de statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității. Măsurile pot fi întotdeauna îmbunătățite pe baza detectării fraudelor și a riscurilor nou-identificate. Studiul externalizat de Comisie a concluzionat că măsurile antifraudă instituite sunt, în general, proporționale cu riscurile identificate.

Recomandarea 2 – Consolidarea fiabilității evaluării riscului de fraudă prin implicarea actorilor externi relevanți în proces

Comisia ia act de faptul că această recomandare se adresează statelor membre.

Comisia sprijină și promovează cooperarea între autoritățile responsabile de fondurile de coeziune și alți actori naționali de bază din domeniul luptei împotriva fraudei în general, și va continua acest demers, îndeosebi pentru programele care prezintă riscuri deosebit de mari sau care implică volume financiare ridicate, în conformitate cu principiul proporționalității.

84. În cadrul juridic 2014-2020, „măsurile antifraudă care țin seama de riscurile identificate” reprezintă o cerință obligatorie suplimentară pentru autoritățile de management, comparativ cu perioadele anterioare [a se vedea articolul 125 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul nr. 1303/2013]. Statele membre utilizează nu numai măsurile de atenuare propuse de Comisie în orientările sale, dar au elaborat, în plus, și propriile măsuri. Aceste controale suplimentare pe

domeniu de risc operează la nivel de sistem și de proiect și includ, în plus, anchetele autorităților naționale de anchetă competente.

85. Detectarea fraudei face, desigur, parte din controalele normale instituite, atât la nivelul autorităților de management, cât și la nivelul autorităților de audit. Faptul că auditurile de sistem acoperă acum procedurile existente pentru măsurile antifraudă eficace și proporționale (cerința esențială nr. 7 privind sistemul) oferă un instrument suplimentar de evaluare a caracterului adecvat al acestor măsuri, după cum se arată în evaluările auditurilor raportate de autoritățile de audit.

Oportunitățile oferite de instrumentele existente și disponibile de extragere de date, precum cel conceput de Comisie, Arachne, sunt deja utilizate de unele autorități responsabile de programe într-un mod mai cuprinzător. De exemplu, ca instrument de notare și detectare a riscurilor pentru a verifica procesele de atribuire și de acordare, companiile beneficiare potențiale, beneficiarii lor reali și partenerii de afaceri, pentru a evalua posibilele conflicte de interese și riscuri de dublă finanțare, pentru a identifica semnalele de alarmă și pentru a spori eficacitatea și eficiența verificărilor de gestiune."

Arachne a fost modernizat în 2016 în conformitate cu cerințele utilizatorilor și actualizarea a acoperit optimizarea funcționalităților existente. Ar trebui subliniat din nou faptul că, în absența unui temei juridic care să impună utilizarea sa obligatorie, Comisia oferă Arachne statelor membre pe o bază voluntară și în mod gratuit. Statele membre sunt cele care decid dacă să utilizeze Arachne sau orice alt instrument și în ce măsură.

86. Autoritățile de management au pus un accent tot mai mare pe măsurile de detectare, de exemplu, a înțelegerilor între ofertanți prin măsuri de verificare, inclusiv elaborarea unor liste de verificare și semnale de alarmă, colaborarea cu autoritățile din domeniul achizițiilor publice și al concurenței și comparații ad-hoc ale costurilor.

Utilizarea sporită a liniilor telefonice de asistență tehnică de urgență și a altor mecanisme de avertizare face parte din recomandarea adresată de Comisie statelor membre în Raportul PIF pe 2017. OLAF pune la dispoziție, de asemenea, *Fraud Notification System* (sistemul de notificare a fraudelor), care este un instrument online disponibil oricărei persoane care dorește să transmită informații privind potențiale cazuri de corupție și fraudă. https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_ro

Propunerea actuală din Directiva privind avertizorii include canale interne și externe de raportare, asigurând confidențialitatea tuturor entităților din sectorul public și din cel privat de la nivelul UE.

87. Ar trebui notat faptul că eficacitatea prevenirii fraudei este, prin natura sa, dificil de măsurat și depinde de factori exogeni. Detectarea fraudei poate fi urmărită, dar măsurarea eficacității sale ar necesita o comparație cu amploarea totală necunoscută a fraudei, inclusiv a fraudelor. Cu toate acestea, după cum s-a indicat deja în răspunsul Comisiei la Raportul special nr. 1/2019, nu există o metodă rentabilă de estimare a fraudei nedetectate, într-un mod suficient de fiabil și de argumentat pentru o politică bazată pe date concrete. Statele membre trebuie să monitorizeze și să raporteze fraudele, să reevalueze și să actualizeze periodic riscurile identificate, precum și să continue efectuarea de controale de atenuare proporționale suplimentare, dacă este cazul.

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea măsurilor de detectare a fraudei prin generalizarea utilizării instrumentelor de analiză a datelor și promovarea utilizării altor metode „proactive" de detectare a fraudei

(a) Comisia ia act de faptul că această recomandare se adresează statelor membre.

Comisia sprijină și va continua să promoveze în mod activ utilizarea oricărui instrument de extragere de date, inclusiv în special Arachne, de către autoritățile responsabile de programe. Comisia a conceput Arachne pentru a răspunde în mod specific nevoilor autorităților responsabile de programe din domeniul politicii de coeziune și îl pune gratuit la dispoziția statelor membre.

(b) Comisia acceptă această recomandare.

În conformitate cu viitoarea sa Strategie antifraudă revizuită, Comisia va continua să emită documente pentru a disemina cele mai bune practici în rândul autorităților naționale responsabile de implementarea politicii de coeziune.

Exemple ale unor astfel de documente publicate în ultimii ani sub egida Comitetului consultativ pentru coordonarea în domeniul combaterii fraudei (COCOLAF) includ:

o *Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices* (Frauda în domeniul achizițiilor publice, Colecție de semnale de alertă și de cele mai bune practici), 2017

o *Handbook: The role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds, Experience and practice in the Member States* (Manual: Rolul auditorilor din statele membre în prevenirea și detectarea fraudei în cazul fondurilor structurale și de investiții europene, Experiență și practică în statele membre), 2014

o *Detection of forged documents in the field of structural actions, A practical guide for managing authorities* (Detectarea documentelor falsificate în domeniul măsurilor structurale, Ghid practic pentru autoritățile de management), 2013

o *Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers* (Identificarea conflictelor de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice pentru acțiunile structurale, Ghid practic pentru manageri), 2013

o *Compendium of anonymised cases – Structural Actions* (Culegere de cazuri anonimizate – acțiuni structurale), 2012

În cele din urmă, unele dintre practicile identificate în statele membre de studiul extern privind măsurile antifraudă eficace și proporționale externalizat de Comisie sunt puse la dispoziția publicului în cadrul unui ***Compendiu de practici antifraudă pentru prevenirea și detectarea fraudei și a corupției în cadrul fondurilor ESI (Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESIF)***, pe site-ul internet Europa.

(c) Comisia acceptă parțial această recomandare.

Măsurarea eficacității metodelor de prevenire și detectare a fraudei reprezintă o sarcină foarte complexă și dificilă, deoarece frauda este influențată de o mare varietate de factori exogeni, unii dintre aceștia nefiind specifici domeniului politicilor. Cu toate acestea, în cadrul Strategiei sale antifraudă revizuite, Comisia elaborează profiluri de țară cu privire la capabilitățile antifraudă ale statelor membre în legătură, printre altele, cu prevenirea și detectarea. Aceste profiluri de țară vor contribui la o mai bună evaluare a implementării măsurilor de prevenire și detectare a fraudei în statele membre.

88. Comisia va evalua cu atenție orice modificare de acest tip prezentată de colegiuitori. Comisia încurajează în mod activ statele membre să utilizeze instrumente de extragere de date, în special Arachne.

89. Comisia a indicat de mai multe ori în rapoartele PIF posibilitatea concretă ca unele state membre să nu raporteze toate cazurile de fraudă. Comisia dezvoltă constant sistemul IMS și furnizează orientări statelor membre cu privire la raportare, în vederea atenuării acestor riscuri. În plus, ratele de detectare a fraudelor și analiza multianuală conexă a acestora au fost concepute ținând seama de astfel de deficiențe.

În cadrul Strategiei sale antifraudă revizuite, Comisia vizează consolidarea analizei sale pe baza unor elemente suplimentare, îndeosebi prin elaborarea unor profiluri de țară pentru o înțelegere mai bună a diferențelor la nivelul detectării și raportării între statele membre.

În plus, analiza motivelor care stau la baza respingerii unui potențial caz fraudulos de către autoritatea competentă reprezintă o responsabilitate comună a autorităților de management și a organelor de anchetă. Serviciile care analizează și anchetează aceste cazuri ar trebui să ofere feedback autorităților de management cu privire la cercetările efectuate și la motivele care stau la baza deciziei de a nu lansa o anchetă. În acest context, AFCOS ar putea juca un rol mai amplu în asigurarea unei mai bune coordonări între autoritățile de management și autoritatea judiciară.

În gestiunea partajată, Comisia aplică statelor membre măsuri de suspendare a plăților, de întrerupere a acestora și corecții financiare, pentru a asigura că bugetul UE este protejat într-o manieră eficace. Statele membre protejează, de asemenea, bugetul UE prin retragerea cheltuielilor neconforme sau frauduloase din programele cofinanțate. Recuperarea fondurilor publice de la autorii fraudelor, în conformitate cu legislația națională sau odată ce procedurile judiciare naționale au confirmat frauda, este în responsabilitatea statelor membre.

Comisia reamintește periodic statelor membre de obligațiile lor cu privire la posibilele implicații orizontale ale unui singur caz de fraudă identificat la nivel de program, pe baza notei de orientare privind evaluarea riscurilor de fraudă, secțiunea 4.4. Există exemple de state membre care au evaluat implicațiile orizontale ale cazurilor potențiale de fraudă asupra sistemelor lor sau pentru un beneficiar specific și au aplicat măsuri corective.

Recomandarea 4 – Monitorizarea mecanismelor de reacție la situații de fraudă pentru a se asigura că acestea sunt aplicate în mod consecvent

(a) Comisia acceptă această recomandare.

Propunerea din RDC pentru perioada ulterioară anului 2020 prevede temeiul juridic pentru raportarea neregulilor. Dispozițiile de punere în aplicare vor ține seama de definiția fraudei din Directiva PIF.

Responsabilitatea principală a autorităților de management cu privire la suspiciunile de fraudă constă în raportarea acestor cazuri către organismele naționale competente pentru anchetarea și urmărirea în justiție a fraudei. OLAF, organele naționale de anchetare a fraudelor și tribunalele naționale sunt cele care stabilesc dacă comportamentul a fost intenționat și ar trebui clasificat drept „suspiciune de fraudă”.

Obligațiile de raportare sunt incluse în cadrul juridic pentru perioada de programare 2021-2027 și pentru fondurile de coeziune. Comisia nu ar sugera limitarea acestor obligații la instanțele în care frauda a fost deja identificată.

(b) Comisia acceptă această recomandare.

Comisia va continua să încurajeze statele membre să evalueze în mod sistematic implicația orizontală a suspiciunilor de fraudă identificate la nivel de program, astfel cum se prevede în secțiunea 4.4 din nota de orientare privind evaluarea riscurilor de fraudă.

(c) Comisia acceptă această recomandare.

Comisia va reaminti statelor membre de obligația lor de a raporta fraudele autorităților de anchetă competente (a se vedea secțiunea 4.3.3. privind mecanismele de raportare din Orientările din 2014 privind evaluarea riscurilor de fraudă și măsurile antifraudă eficace și proporționale).

Regulamentul de instituire a EPPO prevede deja o obligație de raportare pentru toate autoritățile competente (articolul 24) și aceasta va include autoritățile de management atunci când va fi instituit EPPO (cel devreme în noiembrie 2020).

Ultimul paragraf: **Comisia ia act de faptul că această recomandare se adresează statelor membre.**

Comisia este de acord că recuperarea efectivă a sumelor de la autorii fraudelor face parte din efectul de descurajare al măsurilor adoptate.

90. Comisia va evalua cu atenție orice modificare de acest tip prezentată de colegiuitori.

91. Conform dispozițiilor actuale din Regulamentul nr. 883/2013, rolul AFCOS este acela de a facilita cooperarea și schimbul de informații eficace cu OLAF. Cu toate acestea, organizarea și competențele AFCOS sunt lăsate la discreția fiecărui stat membru. Astfel, structurile lor diferă la nivelul statelor membre, nu în ultimul rând din cauza sistemelor naționale diferite, iar eficacitatea AFCOS este uneori afectată de competențele și resursele limitate acordate de unele state membre.

Comisia a publicat o notă de orientare în 2013, pentru a ajuta statele membre în configurarea AFCOS proprii, subliniind un rol potențial mai amplu pentru AFCOS, dar documentul respectiv nu a avut un caracter obligatoriu.

Evaluarea Regulamentului privind OLAF a arătat că instituirea AFCOS a generat o îmbunătățire clară la nivelul cooperării și schimbului de informații între OLAF și statele membre, dar a identificat și faptul că pot fi aduse în continuare îmbunătățiri. Deși diversitatea AFCOS a fost recunoscută, au existat opinii divergente (în special în rândul AFCOS) cu privire la nevoia de aliniere în continuare a rolului și competențelor acestora.

Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului privind OLAF clarifică responsabilitățile AFCOS în ceea ce privește furnizarea de asistență pentru OLAF; în acest scop, este prevăzută o obligație a AFCOS privind rezultatul, dar nu și armonizarea organizării și competențelor lor prin introducerea unor funcții minime. În plus, propunerea prevede, de asemenea, un temei juridic pentru cooperarea orizontală între AFCOS.

Comisia este de acord că o bună coordonare între autoritățile statelor membre este vitală pentru combaterea cu succes a fraudei.

Recomandarea 5 – Sprijin pentru extinderea funcțiilor AFCOS în vederea îmbunătățirii coordonării

Comisia acceptă această recomandare.

AFCOS au un rol general de sprijin în cadrul investigațiilor OLAF în statul membru și această sarcină poate, într-adevăr, să necesite asigurarea legăturii între autoritățile de management și alte organisme din statele membre implicate în combaterea fraudei, precum și coordonarea cu acestea. Prin urmare, această sarcină face deja parte, în prezent, din rolul AFCOS, iar Comisia va continua să încurajeze AFCOS din statele membre să își extindă rețeaua. AFCOS sunt cele mai în măsură să stabilească care sunt autoritățile vizate, acestea putând fi numeroase și putând varia de la un stat membru la altul.

92. Comisia este de acord cu CCE în ceea ce privește importanța asigurării eficacității AFCOS și poate susține o definire mai clară a funcțiilor acestora.

Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului privind OLAF lasă, însă, nemodificat principiul general potrivit căruia organizarea și atribuțiile AFCOS ar trebui stabilite prin legislația națională. Domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 883/2013 este limitat la mandatul de investigare al OLAF și, prin urmare, în ceea ce privește rolul AFCOS, se axează pe sprijinul pe care AFCOS ar trebui să îl acorde OLAF în exercitarea mandatului său. Deși nu vizează armonizarea, propunerea stipulează că AFCOS ar trebui fie „să furnizeze”, fie „să obțină” asistența solicitată de OLAF (obligație a AFCOS privind rezultatul). Prin urmare, propunerea Comisiei reprezintă deja o îmbunătățire semnificativă față de situația actuală, întrucât AFCOS ar trebui să asigure că este oferită asistența către OLAF, indiferent dacă aceasta provine direct de la AFCOS sau de la o altă autoritate care acționează la solicitarea AFCOS.

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 specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune –, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Henri Grethen, membru al Curții de Conturi Europene, asistat de: Ildikó Preiss, atașat în cadrul cabinetului; Juan Ignacio González Bastero, manager principal; Jorge Guevara López, coordonator (CFE); Dana Christina Ioniță, Sandra Dreimane (CFE), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva și Janka Nagy-Babos, auditori. Thomas Everett a furnizat sprijin lingvistic.

Insert photo here

De la stânga la dreapta: Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	10.1.2018
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	23.1.2019
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	27.3.2019
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	6.5.2019

PDF ISBN 978-92-847-0246-6 doi:10.2865/800908 QJ-AB-19-004-RO-N

HTML ISBN 978-92-847-0147-6 doi:10.2865/106744 QJ-AB-19-004-RO-Q

Comisia 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 UE. În domeniul politicii de coeziune a UE, în cazul căreia amploarea fraudei raportate este semnificativ mai mare comparativ cu alte domenii de cheltuieli, organismele din prima linie a luptei împotriva fraudei sunt autoritățile din statele membre responsabile de gestionarea programelor UE.

În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă autoritățile de management și-au îndeplinit în mod corespunzător responsabilitățile în fiecare etapă a procesului de gestionare antifraudă: prevenirea fraudei, detectarea fraudei și reacția la situații de fraudă.

Curtea a constatat că autoritățile de management au îmbunătățit modul în care evaluează riscurile de fraudă și elaborează măsuri preventive, dar este în continuare necesar ca aceste autorități să consolideze detectarea fraudelor, reacția la situațiile de fraudă și coordonarea între diferitele organisme din statele membre. În special, autoritățile de management nu au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește detectarea proactivă a fraudelor și utilizarea instrumentelor de analiză a datelor. Ele nu raportează Comisiei toate cazurile de fraudă, fapt care afectează fiabilitatea ratelor publicate de detectare a fraudelor. Măsurile de descurajare se limitează la amenințarea cu retragerea finanțării din partea UE, fără alte penalități ori sancțiuni disuasive. În plus, suspiciunile de fraudă nu sunt comunicate în mod sistematic organelor de anchetă sau celor de urmărire penală.

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors