



Fondurile structurale și de investiții europene

Orientări pentru statele membre și autoritățile programului

Evaluarea riscului de fraudă și măsuri antifraudă
eficace și proporționale

Iunie 2014

Declarație de declinare a responsabilității:

„Acesta este un document de lucru elaborat de serviciile Comisiei. Pe baza dreptului UE aplicabil, documentul prezintă orientări tehnice, în atenția autorităților publice, a specialiștilor, a beneficiarilor sau a potențialilor beneficiari, precum și a altor organisme implicate în monitorizarea, controlul sau punerea în aplicare a fondurilor structurale și de investiții europene, cu privire la modul de interpretare și de aplicare a normelor UE în domeniu. Documentul urmărește să prezinte explicațiile și interpretările serviciilor Comisiei cu privire la normele respective, în scopul facilitării punerii în aplicare a programului și al încurajării bunelor practici. Cu toate acestea, prezentele orientări nu aduc atingere interpretării Curții de Justiție și a Tribunalului sau deciziilor Comisiei.”

Cuprins

LISTA ACRONIMELOR ȘI ABREVIERILOR	4
1. INTRODUCERE	6
1.1. Context	6
1.2. O abordare proactivă, structurată și direcționată a gestionării riscului de fraudă	7
2. DEFINIȚII	8
2.1. Definiția neregulii	8
2.2. Definiția fraudei în tratat	8
2.3. Definiția corupției	9
3. AUTOEVALUAREA RISCULUI DE FRAUDĂ	9
3.1. Instrumentul	9
3.2. Componența echipei de autoevaluare	11
3.3. Frecvența autoevaluării	11
4. ORIENTĂRI PRIVIND CERINȚELE MINIME PENTRU MĂSURI ANTIFRAUDĂ EFICACE ȘI PROPORȚIONALE	11
4.1. Politica antifraudă	12
4.2. Prevenire	12
4.2.1. Cultura etică	13
4.2.2. Alocarea responsabilităților	14
4.2.3. Instruirea și creșterea nivelului de sensibilizare	14
4.2.4. Sistemele de control intern	14
4.2.5. Analiza datelor și instrumentul ARACHNE	15
4.3. Detectarea și raportarea	16
4.3.1. Dezvoltarea unei mentalități corespunzătoare	16
4.3.2. Indicatori de fraudă (semnale de alertă)	16
4.4. Cercetare, corectare și urmărire penală	17
4.4.1. Recuperare și urmărire penală	18
4.4.2. Monitorizare	18
5. AUDIT EFECTUAT DE AUTORITATEA DE AUDIT CU PRIVIRE LA EVALUAREA RISCULUI DE FRAUDĂ DE CĂTRE AUTORITATEA DE MANAGEMENT ȘI MĂSURILE ANTIFRAUDĂ LUATE DE ACEASTA	18
5.1. Lista de verificare pentru autoritățile de audit	18
5.2. Frecvența verificării autorității de audit	19

- Anexa 1** Instrumentul de evaluare a riscului de fraudă și instrucțiuni privind modul de utilizare a instrumentului
- Anexa 2** Controale de atenuare recomandate
- Anexa 3** Model de politică antifraudă
- Anexa 4** Lista de verificare pentru autoritatea de audit

LISTA ACRONIMELOR ȘI ABREVIERILOR

AA – Autoritate de audit

AM – Autoritate de management

CA – Autoritate de certificare

FEDR – Fondul european de dezvoltare regională

„fondurile” – în scopul acestui document specific, aceasta înseamnă: Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime

FSE – Fondul social european

OI – Organism intermediar

OLAF – Oficiul European de Luptă Antifraudă

„RDC” – Regulamentul privind dispozițiile comune [Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului]

Regulamentul financiar – Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene

REZUMAT

Prezenta notă de orientare oferă autorităților de management (AM) asistență și recomandări cu privire la punerea în aplicare a articolului 125 alineatul (4) litera (c) din RDC, care prevede că autoritatea de management instituie măsuri antifraudă eficace și proporționale, luând în considerare riscurile identificate. De asemenea, Comisia oferă orientări pentru verificarea efectuată de autoritatea de audit (AA) cu privire la respectarea articolului respectiv de către autoritatea de management.

Comisia recomandă autorităților de management să adopte o **abordare proactivă, structurată și direcționată a gestionării riscului de fraudă**. Pentru fonduri, obiectivul ar trebui să fie adoptarea de măsuri antifraudă proactive și proporționale, utilizând mijloace eficiente din punct de vedere al costurilor. Toate autoritățile programului ar trebui să se angajeze la toleranță zero față de fraudă, începând cu adoptarea **atitudinii potrivite de către conducere**. O evaluare bine direcționată a riscului de fraudă, combinată cu un angajament clar comunicat de a combate fraudă, poate transmite un mesaj limpede potențialilor autori de fraude. Sistemele de control riguroase puse în aplicare în mod eficace pot reduce în mod considerabil riscul de fraudă, dar nu pot elimina complet riscul ca fraudă să apară sau să rămână nedetectată. Acesta este motivul pentru care sistemele trebuie să asigure, de asemenea, că există proceduri pentru detectarea fraudelor și că se iau măsurile adecvate odată ce apare o suspiciune de fraudă. Prezentele orientări sunt concepute pentru a oferi sprijin sub forma unui ghid pe etape pentru abordarea oricăror cazuri de fraudă rămase, odată ce alte măsuri de bună gestiune financiară au fost instituite și sunt puse în aplicare în mod eficient. Cu toate acestea, obiectivul general al dispozițiilor de reglementare este gestionarea eficientă din punct de vedere a costurilor a riscului de fraudă și punerea în aplicare a unor măsuri antifraudă eficace și proporționale, ceea ce, în practică, înseamnă **o abordare direcționată și diferențiată pentru fiecare program și situație**.

Prin urmare, instrumentul de autoevaluare a riscului de fraudă care este atașat la prezenta notă de orientare, împreună cu instrucțiunile detaliate, poate fi utilizat pentru a evalua impactul și probabilitatea apariției unor riscuri comune de fraudă. În al doilea rând, orientările indică măsurile de control de atenuare recomandate, care ar putea contribui la reducerea oricăror altor riscuri rămase, care nu au fost abordate încă în mod eficace de controalele actuale. Obiectivul operațional pentru autoritatea de management ar trebui să fie furnizarea de răspunsuri în cazuri de fraudă care sunt proporționale cu riscurile și sunt adaptate la situațiile specifice legate de livrarea fondurilor într-un anumit program sau regiune. În special, în urma evaluării riscurilor și a controalelor aferente de atenuare instituite la nivel de sistem, se recomandă autorităților de management să abordeze situațiile specifice care pot apărea la nivelul punerii în aplicare a operațiunilor prin dezvoltarea în continuare a unor indicatori de fraudă specifici (semnale de alertă) și prin asigurarea unei cooperări și coordonări eficace între autoritatea de management, autoritatea de audit și organele de anchetă. De asemenea, Comisia va sprijini statele membre prin furnizarea unui instrument specific de evaluare a riscului, ARACHNE, care va facilita identificarea, prevenirea și detectarea operațiunilor, a proiectelor, a beneficiarilor și a contractelor/contractorilor care prezintă riscuri și va servi, de asemenea, ca instrument preventiv.

Autoevaluarea riscurilor de fraudă propusă de Comisie este simplă, logică și practică și se bazează pe cinci etape metodologice principale:

1. cuantificarea riscului de producere a unui anumit tip de fraudă prin evaluarea impactului și a probabilității (riscul brut);

2. evaluarea eficacității controalelor actuale instituite pentru reducerea riscului brut;
3. evaluarea riscului net după luarea în considerare a efectelor eventualelor controale actuale și a eficacității acestora, și anume situația astfel cum este la momentul actual (riscul rezidual);
4. evaluarea efectului controalelor de atenuare planificate asupra riscului net (rezidual);
5. definirea riscului țintă, și anume nivelul de risc pe care autoritatea de management îl consideră admisibil după ce toate controalele sunt puse în practică și sunt realizate efectiv.

În cele din urmă, Comisia intenționează să ofere sprijin direcționat pentru introducerea sistemului, atunci când este necesar, în scopul de a sprijini statele membre în punerea în aplicare a articolului 125 alineatul (4) litera (c) din RDC și a prezentelor orientări.

1. INTRODUCERE

1.1. Context

În conformitate cu articolul 59 alineatul (2) din Regulamentul financiar, statele membre iau toate măsurile necesare, inclusiv măsuri legislative, de reglementare și administrative, pentru a proteja interesele financiare ale UE, în special prin prevenirea, detectarea și corectarea neregulilor și a fraudei.

RDC include cerințe specifice privind responsabilitatea statelor membre pentru prevenirea fraudelor. Prezentele orientări privind gestionarea riscului de fraudă se adresează autorităților de management și autorităților de audit pentru Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune și Fondul social european (FSE) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

Pe lângă articolul 72 litera (h) din RDC, care prevede că sistemele de gestionare și control trebuie să asigure prevenirea, detectarea și corectarea neregulilor, inclusiv a fraudei, precum și recuperarea sumelor plătite necuvenit, împreună cu dobânzile, articolul 125 alineatul (4) litera (c) din RDC prevede că autoritatea de management instituie **măsuri antifraudă eficace și proporționale, luând în considerare riscurile identificate.**

Riscurile de fraudă și corupție trebuie să fie gestionate în mod corespunzător. Autoritățile de management au responsabilitatea de a demonstra că încercările de fraudare a bugetului UE sunt inacceptabile și nu vor fi tolerate. Abordarea fraudei, precum și a cauzelor și consecințelor acesteia, reprezintă o provocare semnificativă pentru orice gestionare, întrucât fraudă este concepută să evite detectarea. De asemenea, autoritățile de management sunt sfătuite să ia în considerare *Indicele de Percepție a Corupției* al organizației Transparency International¹ și raportul anticorupție al UE, elaborat de Comisie² atunci când evaluează măsura în care mediul lor general de operare este perceput ca fiind expus la riscuri potențiale de corupție și fraudă.

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

² Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European din 6 iunie 2011 – Combaterea corupției în UE (COM(2011)308 final).

Potențialul de fraudă nu poate fi ignorat și ar trebui să fie considerat ca un set de riscuri care trebuie gestionate în mod corespunzător alături de alte riscuri comerciale sau evenimente potențial negative. Prin urmare, evaluarea riscurilor de fraudă poate fi realizată utilizând instrumente și principii de gestionare a riscurilor existente. Sistemele de control riguroase puse în aplicare în mod eficace pot reduce riscul ca fraudă să se producă sau să rămână nedetectată, dar nu pot elimina probabilitatea apariției fraudei. Obiectivul general ar trebui să fie abordarea principalelor riscuri de fraudă, în mod bine direcționat, ținând cont de faptul că – în afară de cerințele de bază – beneficiul global al oricăror măsuri antifraudă suplimentare ar trebui să depășească costurile lor totale (principiul proporționalității), luând în considerare, de asemenea, costul reputațional ridicat asociat fraudei și corupției.

Pentru a evalua impactul și probabilitatea oricăror potențiale riscuri de fraudă care ar putea aduce atingere intereselor financiare ale UE, Comisia recomandă autorităților de management să utilizeze instrumentul de evaluare a riscului de fraudă din **anexa 1**. Evaluarea trebuie efectuată de către o echipă de autoevaluare stabilită de autoritatea de management³. Lista controalelor de atenuare recomandate, dar neobligatorii, pe care autoritățile de management le-ar putea institui ca răspuns la orice riscuri rămase, este indicată în **anexa 2**. Astfel de măsuri proporționale ar putea contribui în continuare la atenuarea oricăror riscuri rămase identificate în autoevaluare, care nu au fost abordate încă în mod eficace de controalele actuale.

De asemenea, în **anexa 3** se propune un model opțional de declarație de politică antifraudă, pentru autoritățile de management care doresc să își stabilească programul antifraudă prin intermediul unei declarații de politică ce comunică pe plan intern și extern poziția lor oficială în ceea ce privește fraudă și corupția.

Pentru a completa prezentele orientări, Comisia prevede, de asemenea, orientări pentru verificarea efectuată de către autoritatea de audit cu privire la activitatea desfășurată de autoritatea de management în contextul evaluării riscurilor de fraudă și la măsurile corespunzătoare pe care aceasta le-a instituit pentru a reduce riscurile de fraudă. Listele de verificare din **anexa 4** se pot dovedi utile în vederea auditurilor sistemelor care urmează să fie efectuate de către autoritățile de audit în conformitate cu articolul 127 din RDC. Acestea vor fi utilizate în scopurile propriei evaluări a riscurilor de către Comisie și pot fi utilizate, de asemenea, în scopul raportului și al avizului organismului de audit independent responsabil cu evaluarea sistemului de gestionare și control, în ceea ce privește desemnarea autorităților de management menționată la articolul 124 alineatul (2) din RDC.

1.2. O abordare proactivă, structurată și direcționată a gestionării riscului de fraudă

Instrumentul de autoevaluare a riscurilor de fraudă atașat vizează în mod practic situațiile principale în care procesele cheie pentru punerea în aplicare a programelor ar putea fi cel mai vulnerabile la manipularea de către persoane sau organizații frauduloase, inclusiv de criminalitatea organizată, evaluarea probabilității și a gravității situațiilor respective și măsurile pe care le ia în prezent autoritatea de management pentru abordarea acestora. Sunt vizate trei procese cheie selectate care sunt considerate a fi cele mai expuse la riscuri specifice de fraudă:

³ În cazul cooperării teritoriale europene, întrucât autoritățile de management sunt responsabile cu toate funcțiile, evaluarea riscurilor ar trebui să ia în considerare riscurile de fraudă în întreaga zonă vizată de program și ar trebui să urmărească să asigure că sunt instituite măsuri antifraudă eficace și proporționale, după caz.

- selecția candidaților;
- punerea în aplicare și verificarea operațiunilor;
- certificare și plăți.

Rezultatul final al evaluării riscurilor de fraudă este identificarea riscurilor specifice, în cazul în care autoevaluarea concluzionează că în prezent nu se iau măsuri suficiente pentru a reduce probabilitatea sau impactul activității potențial frauduloase la un nivel acceptabil. O astfel de autoevaluare va forma ulterior baza pentru soluționarea deficiențelor prin alegerea de măsuri antifraudă eficace și proporționale din lista de controale de atenuare recomandate. În unele cazuri, concluzia ar fi că majoritatea riscurilor reziduale au fost abordate și că, prin urmare, sunt necesare foarte puține măsuri antifraudă suplimentare sau niciuna. În toate scenariile de evaluare, se așteaptă ca autoritatea de management să poată furniza argumente pentru a-și susține concluziile.

2. DEFINIȚII

Evaluarea riscurilor vizează doar riscurile de fraudă specifice, nu neregulile. **Cu toate acestea, în mod indirect, punerea în aplicare efectivă a exercițiului poate avea, de asemenea, un impact asupra prevenirii și detectării neregulilor în general, înțelese ca o categorie mai largă decât fraudă.**

Elementul de intenție este aspectul care distinge fraudă de neregulă⁴.

2.1. Definiția neregulii

În sensul Regulamentului (CE) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995⁵ privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, termenul „neregulă” reprezintă un concept larg și acoperă atât neregulile intenționate, cât și cele neintenționate comise de operatorii economici.

Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 2988/95⁵ definește „neregula” ca:

„orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate”.

2.2. Definiția fraudei în tratat

⁴ Motivele care stau la baza unui comportament fraudulos au fost prezentate în COCOF 09/0003/00 din 18.2.2009 – Notă informativă privind indicatorii de fraudă pentru FEDR, FSE și FC.

⁵ JO L 312, 23.12.1995, p. 1.

Convenția întocmită în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene⁶, definește „frauda”, din punct de vedere al cheltuielilor, ca pe orice act sau omisiune intenționată legată de:

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

- nedivulgarea de informații, încălcându-se o obligație specifică, cu același efect;

- deturnarea unor astfel de fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial.”

2.3. Definiția corupției

O definiție largă a corupției utilizată de Comisie este abuzul de o poziție (publică) în scopuri private. Darea de mită facilitează multe alte tipuri de fraudă, cum ar fi falsificarea de facturi, înregistrarea de cheltuieli fictive sau neîndeplinirea specificațiilor contractuale. Cea mai comună formă de corupție este darea de mită sau alte avantaje; un receptor (corupție pasivă) acceptă o mită de la un donator (corupție activă) în schimbul unei favori.

3. AUTOEVALUAREA RISCULUI DE FRAUDĂ

3.1. Instrumentul

Obiectivul principal al instrumentului de evaluare a riscului de fraudă prevăzut în **anexa 1** este facilitarea efectuării de către autoritatea de management a unei autoevaluări a impactului și a probabilității apariției unor scenarii specifice de fraudă. Riscurile specifice de fraudă care trebuie să fie evaluate au fost identificate pe baza cunoașterii cazurilor frauduloase întâlnite anterior în contextul politicii de coeziune, precum și a schemelor de fraudă recurente și general recunoscute. Cu alte cuvinte, instrumentul a fost precompletat cu un set de riscuri specifice recunoscute. Orice alte riscuri cunoscute pentru un anumit program/o anumită regiune în curs de evaluare trebuie să fie adăugate de echipa de autoevaluare (a se vedea secțiunea 3.2 de mai jos).

Orientările din anexa 1 explică în detaliu modul de aplicare a instrumentului de evaluare a riscului de fraudă.

Instrumentul acoperă probabilitatea și impactul riscurilor de fraudă specifice și general recunoscute, relevante în special pentru procesele cheie:

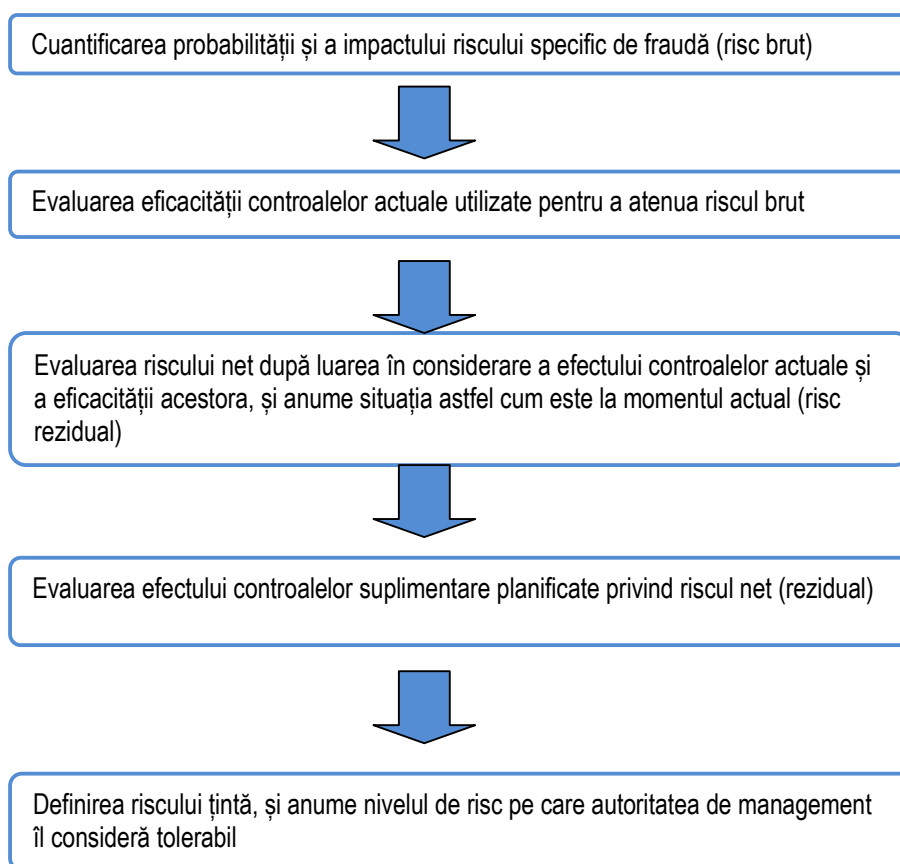
- selecția candidaților (foaia de lucru 1 din foaia de calcul);
- punerea în aplicare a proiectelor de către beneficiari, cu accent pe achizițiile publice și costurile suportate cu forța de muncă (foaia de lucru 2);
- certificarea cheltuielilor de către autoritatea de management și plățile (foaia de lucru 3).

⁶ JO C 316, 27.11.1995, p. 49.

Fiecare secțiune este precedată de o pagină de însoțire, unde sunt enumerate toate riscurile specifice relevante pentru secțiunea în cauză.

De asemenea, se recomandă autorității de management să evalueze riscurile generale de fraudă în legătură cu contractele de achiziții publice pe care le poate administra direct, de exemplu, în contextul achiziționării de asistență tehnică (fișa de lucru 4). În cazul în care autoritatea de management nu efectuează nicio achiziție publică pentru care este necesară o evaluare a riscului de fraudă, secțiunea 4 nu trebuie să fie completată.

Metodologia pentru evaluarea riscului de fraudă cuprinde **cinci etape principale**:



Pentru fiecare dintre riscurile specifice, obiectivul general este evaluarea riscului „brut” de survenire a anumitor scenarii de fraudă, urmată de identificarea și evaluarea eficacității controalelor deja existente pentru atenuarea respectivelor riscuri de fraudă, pentru ca acestea să nu se producă sau pentru a se asigura că acestea nu rămân nedetectate. Rezultatul va fi un risc actual „net”, care ar trebui să conducă la instituirea unui plan de acțiune intern atunci când riscul rezidual este semnificativ sau critic, în scopul de a îmbunătăți controalele și de a reduce expunerea statului membru la consecințe negative (de exemplu, punerea în aplicare a unor măsuri antifraudă suplimentare eficiente și proporționale, după caz – a se vedea lista de controale de atenuare recomandate⁷ din **anexa 2**).

⁷ Acestea constituie **sugestii neobligatorii** pentru controale suplimentare în scopul de a atenua și mai mult riscul rezidual.

3.2. Componenta echipei de autoevaluare

În funcție de dimensiunea programului și a autorității de management, este posibil ca fiecare dintre procesele de punere în aplicare să fie executat de departamente diferite din cadrul autorității de management. Se recomandă ca actorii mai relevanți să ia parte la evaluare pentru ca aceasta să fie cât mai onestă și exactă posibil și să poată fi realizată într-un mod eficient și ușor. Prin urmare, echipa de evaluare ar putea include personal din diferite departamente ale autorității de management cu diverse responsabilități, inclusiv selectarea operațiunilor, verificările documentare și la fața locului și autorizarea plăților, precum și reprezentanți ai autorității de certificare (CA) și ai organismelor de punere în aplicare. Autoritățile de management ar putea dori să ia în considerare implicarea serviciilor de coordonare a luptei antifraudă („AFCOS”) sau a altor organe de specialitate, care ar putea contribui cu expertiză antifraudă specifică la procesul de evaluare.

Întrucât autoritatea de audit va audita evaluarea finalizată a riscurilor, se recomandă ca aceasta să nu adopte un rol direct în luarea unei decizii privind nivelul de expunere la risc, dar ar putea fi avută în vedere participarea sa la procesul de evaluare într-un rol consultativ sau în calitate de observator.

Din motive evidente, autoevaluarea nu ar trebui să fie externalizată, întrucât aceasta necesită o bună cunoaștere a sistemului de funcționare, administrare și control și a beneficiarilor programului.

3.3. Frecvența autoevaluării

În primul rând, respectarea cerințelor privind procedurile adecvate pentru punerea în aplicare a unor măsuri antifraudă eficace și proporționale este unul dintre criteriile de desemnare a autorităților de management.

Se recomandă ca instrumentul să fie aplicat în întregime, ca regulă generală, anual sau la fiecare doi ani. Cu toate acestea, pot fi necesare controale mai periodice privind progresele în funcție de planurile de acțiune legate de controale suplimentare care au fost instituite, modificări ale mediului de risc și adaptarea continuă a notelor de evaluare (de exemplu, prin reuniuni pe teme de gestiune). Atunci când nivelul de riscuri identificate este foarte scăzut și nu au fost raportate cazuri de fraudă în cursul anului precedent, autoritatea de management poate decide să revizuiască autoevaluarea numai o dată la doi ani. Apariția oricărui nou caz de fraudă sau modificări principale efectuate în ceea ce privește procedurile și/sau personalul autorității de management ar trebui să conducă imediat la o revizuire a punctelor slabe percepute în sistem și a părților relevante din autoevaluare.

4. ORIENTĂRI PRIVIND CERINȚELE MINIME PENTRU MĂSURI ANTIFRAUDĂ EFICACE ȘI PROPORȚIONALE

Întrucât prezenta secțiune oferă orientări generale cu privire la principiile și metodele care trebuie să fie utilizate de către autoritatea de management pentru a combate fraudă, **anexa 2** prevede, pentru fiecare risc specific identificat în evaluarea riscului de fraudă, controale de atenuare neobligatorii recomandate, care ar putea fi instituite pentru a urmări reducerea riscurilor la un nivel acceptabil.

Standardele minime prevăzute în prezentul capitol sunt recomandate pentru a fi respectate de către autoritățile de management referitor la ciclul antifraudă.

Pentru a aborda cu succes problema fraudei, Comisia recomandă ca autoritatea de management să dezvolte o abordare structurată pentru combaterea fraudei. Există patru elemente cheie în ciclul antifraudă: prevenire, detectare, corectare și urmărire penală. Combinarea unei evaluări aprofundate a riscurilor de fraudă cu măsuri de prevenție și de detectare adecvate, precum și cu investigații bine coordonate și prompte efectuate de către organismele competente ar putea să reducă în mod semnificativ riscul de fraudă și să ofere măsuri adecvate de descurajare a fraudei.

4.1. Politica antifraudă

Multe organizații utilizează o politică antifraudă pentru a-și comunica hotărârea de a aborda și a combate fraudă. În cadrul oricărei astfel de politici, care ar trebui să fie simplă și concentrată, trebuie să fie acoperite următoarele subiecte:

- strategii pentru dezvoltarea unei culturi antifraudă;
- alocarea responsabilităților pentru combaterea fraudei;
- mecanisme de raportare a suspiciunilor de fraudă;
- cooperarea între diferiții actori.

Această politică ar trebui să fie vizibilă în cadrul unei organizații (distribuită tuturor noilor angajați, inclusiv pe intranet) și ar trebui să fie clar pentru membrii personalului că aceasta este pusă în aplicare în mod activ, prin intermediul unor metode cum ar fi actualizări periodice cu privire la aspecte legate de fraudă și raportarea rezultatelor anchetelor în materie de fraudă. A se vedea în acest sens modelul propus pentru o politică antifraudă din **anexa 3**, care oferă un model voluntar pentru o declarație de politică antifraudă pentru autoritățile de management care doresc să depășească cerințele imediate de reglementare și să formalizeze și să își comunice, la nivel intern și extern, poziția oficială cu privire la fraudă și corupție.

4.2. Prevenire

Atunci când autoritatea de management demonstrează un angajament clar pentru combaterea fraudei și a corupției, crește nivelul de sensibilizare cu privire la controalele de prevenire și detectare și este hotărâtă să transmită cazurile autorităților competente pentru anchetare și sancționare, aceasta va transmite un mesaj clar oricăror potențiali autori de fraude și ar putea modifica comportamentele și atitudinile față de fraudă.

Având în vedere dificultățile de a dovedi comportamentul fraudulos și de a repara prejudiciile aduse reputației, este preferabil în general ca activitatea frauduloasă să fie prevenită, mai degrabă decât să fie abordată după producerea acesteia. De cele mai multe ori, tehnicile de prevenire vizează reducerea ocaziilor de a comite fraude prin punerea în aplicare a unui sistem solid de control intern, combinat cu o evaluare proactivă, structurată și direcționată a riscului de fraudă, dar pot fi utilizate, de asemenea, activități cuprinzătoare de formare și de sensibilizare și dezvoltarea unei **culturi „etice”** pentru a combate orice potențială „raționalizare” a comportamentului fraudulos.

Cea mai puternică măsură preventivă împotriva fraudei constă în operarea unui sistem solid de control intern, care ar trebui să fie proiectat și exploatat ca o reacție proporțională la riscurile identificate în timpul unui exercițiu de evaluare a riscurilor. Cu toate acestea, o organizație ar trebui să acționeze, de asemenea, în vederea creării unor structuri și a unei culturi adecvate pentru a descuraja un comportament potențial fraudulos.



4.2.1. *Cultura etică*

Crearea unei culturi antifraudă reprezintă un element cheie atât pentru descurajarea potențialilor autori de fraude, cât și pentru maximizarea angajamentului personalului în combaterea fraudei în cadrul autorității de management. O astfel de cultură poate fi creată printr-o combinație de politici și structuri antifraudă specifice, astfel cum se arată în al doilea cerc în diagrama de mai sus și se detaliază mai jos, dar și prin funcționarea unor mecanisme și comportamente cu caracter general:

- **Mandatul** – o expresie clară, vizibilă pentru toți observatorii interni și externi, a faptului că autoritatea de management depune eforturi pentru a îndeplini cele mai înalte standarde etice;
- **Atitudinea conducerii** – comunicare orală și/sau scrisă de la cel mai înalt nivel al autorității de management precizând faptul că se așteaptă cel mai înalt standard de comportament etic din partea personalului și a beneficiarilor (pentru beneficiari, aceasta poate fi pusă în aplicare prin intermediul scrisorilor de acordare a subvențiilor și al contractelor);
- **Codul de conduită** – un cod de etică fără echivoc la care trebuie să adere în mod normal toți membrii personalului și care cuprinde aspecte precum:
 - conflictele de interese – explicație și cerințe și proceduri pentru declararea acestora;
 - politica privind cadourile și ospitalitatea – explicație și responsabilitățile personalului privind respectarea acesteia;
 - informațiile confidențiale – explicație și responsabilitățile personalului;
 - cerințele pentru raportarea suspiciunii de fraudă.

Pe scurt, personalul ar trebui să respecte principiile precum integritate, obiectivitate, responsabilitate și onestitate.

4.2.2. *Alocarea responsabilităților*

În cadrul autorității de management, ar trebui să existe o alocare clară a responsabilităților pentru crearea de sisteme de gestionare și control care respectă cerințele UE și pentru verificarea faptului dacă sistemele respective funcționează eficient în ceea ce privește prevenirea, detectarea și corectarea fraudelor. Acest lucru este necesar pentru a se asigura că toți actorii își înțeleg pe deplin responsabilitățile și obligațiile și pentru a comunica, atât pe plan intern, cât și pe plan extern, tuturor beneficiarilor potențiali ai programului, că organizația are o abordare coordonată a combaterii fraudei.

4.2.3. *Instruirea și creșterea nivelului de sensibilizare*

Instruirea formală și creșterea nivelului de sensibilizare pot fi incluse în strategia generală a organizației pentru gestionarea riscurilor, după caz. Toți membrii personalului pot fi instruiți cu privire la aspectele teoretice și practice, atât pentru a crește nivelul de sensibilizare cu privire la cultura antifraudă a autorității de management, cât și pentru a-i sprijini să identifice și să abordeze cazurile de suspiciune de fraudă. Acestea ar putea acoperi detaliile oricărei politici antifraudă, rolurile și responsabilitățile specifice, precum și mecanismele de raportare.

De asemenea, creșterea nivelului de sensibilizare se poate realiza prin intermediul unor căi mai puțin formale, cum ar fi buletine informative, postere, site-uri de intranet sau includerea ca element regulat pe ordinea de zi pentru reuniunile de grup.

4.2.4. *Sistemele de control intern*

Cea mai puternică măsură de apărare împotriva potențialelor fraude este un sistem bine conceput și operat de control intern, în care controalele vizează atenuarea eficace a riscurilor identificate.

Verificările de gestiune trebuie să fie amănunțite, iar controalele aferente la fața locului trebuie să fie bazate pe risc și efectuate cu o acoperire suficientă. **Probabilitatea detectării unor cazuri potențiale de fraudă crește atunci când verificările de gestiune sunt amănunțite.** Personalul care se ocupă de verificările de gestiune documentare și la fața locului ar trebui să aibă cunoștință de orientările Comisiei și de orice orientări naționale privind indicatorii de fraudă (a se vedea mai jos).

4.2.5. *Analiza datelor și instrumentul ARACHNE*

Creșterea în complexitate a colectării, stocării și analizei datelor oferă o oportunitate în lupta împotriva fraudei. În cadrul legislației respective din fiecare stat membru și ținând seama în mod corespunzător de limitele acesteia, analiza datelor poate fi utilizată în această etapă pentru a îmbogăți în mod semnificativ procesul de evaluare a riscurilor, pentru a verifica datele în paralel cu alte organizații din sectorul public sau privat (de exemplu, autorități fiscale, departamente guvernamentale, autorități de verificare a creditului) și

pentru a detecta potențiale situații cu risc ridicat chiar înainte de atribuirea finanțării.

În cadrul luptei împotriva fraudei (și neregulilor), Comisia oferă autorităților de management un instrument specific de extragere a datelor numit ARACHNE, în scopul de a identifica proiecte care ar putea fi sensibile la riscuri de fraudă, conflict de interese și nereguli. ARACHNE este un instrument de evaluare a riscurilor, care poate să sporească eficiența procesului de selecție a proiectelor, a verificărilor de gestiune și audit și să consolideze în continuare procesul de identificare, prevenire și detectare a fraudei. Acesta a fost dezvoltat de către Comisie și este potrivit în mod deosebit pentru identificarea și evaluarea riscurilor de fraudă în cadrul fondurilor, inclusiv, printre alte domenii, achizițiile publice, un domeniu deosebit de predispus la fraude și nereguli precum licitarea coluzivă.

La 17 mai 2013, Comisia a prezentat, prin intermediul Oficiului pentru Protecția Datelor, notificarea prevăzută pentru verificări prealabile privind prelucrarea datelor cu caracter personal către Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor, care, după verificarea cu atenție a temeiului juridic relevant, a emis la 17 februarie 2014 un aviz pozitiv privind conformitatea ARACHNE cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 45/2001⁸. Acesta a inclus anumite considerații cu privire la prelucrarea categoriilor speciale de date, pentru a asigura necesitatea, proporționalitatea și calitatea acestora. Alte recomandări sunt legate de circuitul feedback-ului pentru a asigura acuratețea datelor, măsuri pentru a asigura o calitate înaltă a datelor, analiza de la caz la caz a transferurilor de date către OLAF și Curtea de Conturi Europeană, ștergerea datelor după o perioadă rezonabilă de timp și informarea persoanele vizate. Toate aceste considerații și recomandări sunt analizate în detaliu în vederea punerii lor în aplicare de către Comisie.

Utilizarea corectă a instrumentului ARACHNE va fi considerată de către Comisie ca o bună practică pentru identificarea semnalelor de alertă și dezvoltarea de măsuri de combatere a fraudei și ar trebui luată în considerare la evaluarea caracterului adecvat al controalelor actuale de prevenire și detectare aplicate. Instrumentul va fi lansat treptat în 2014 în toate statele membre care decid voluntar să-l pună în aplicare pentru a-și îmbunătăți în continuare controalele de gestionare a riscurilor de fraudă. Spre deosebire de o abordare bazată pe un model nediferențiat, decizia în acest sens ar putea foarte bine să varieze de la un stat membru la altul și chiar între diferite programe/regiuni dintr-un stat membru, întrucât, pe baza cifrelor prezentate în cel mai recent raport PIF⁹, situația de fapt în ceea ce privește fraudele detectate și raportate Comisiei diferă, de asemenea, în mod semnificativ între statele membre.

⁸ Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date.

⁹ Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene – Lupta împotriva fraudei, Raportul anual 2012. COM(2013)548 final 24.7.2013.

4.3. Detectarea și raportarea

Tehnicile de prevenire nu pot oferi o protecție absolută împotriva fraudei, prin urmare, autoritatea de management are nevoie de sisteme care detectează comportamentul fraudulos în timp util. Astfel de tehnici includ proceduri analitice pentru a selecta anomalii (de exemplu, unelte de extragere a datelor precum instrumentul ARACHNE), mecanisme solide de raportare și actualele evaluări de risc.

O cultură etică puternică și un sistem de control intern eficient nu pot oferi protecție absolută împotriva autorilor de fraude. Prin urmare, o strategie de combatere a fraudei trebuie să ia în considerare faptul că pot în continuare să apară cazuri de fraudă, pentru care trebuie concepute și puse în aplicare o serie de măsuri de detectare a fraudei.

4.3.1. Dezvoltarea unei mentalități corespunzătoare

Autoritatea de management ar putea aborda riscurile de fraudă prin intermediul unor tehnici de detectare specializate și orientate, cu desemnarea de persoane responsabile cu aplicarea acestora. De asemenea, toți cei implicați în punerea în aplicare a unui ciclu de finanțare din fondurile structurale au un rol de jucat în detectarea potențialelor activități frauduloase și, ulterior, în luarea de măsuri împotriva acestora. Aceasta necesită cultivarea unei mentalități adecvate. Trebuie încurajat un nivel adecvat de scepticism, împreună cu o conștientizare actualizată a ceea ce ar putea constitui semne de avertizare privind potențiale fraude.

4.3.2. Indicatori de fraudă (semnale de alertă)

Indicatorii de fraudă sunt semne mai specifice sau „semnale de alertă” că are loc o activitate frauduloasă, caz în care este necesară o reacție imediată pentru a verifica dacă sunt necesare măsuri suplimentare.

De asemenea, indicatorii pot fi specifici pentru activitățile care au loc frecvent în cadrul programelor de finanțare structurale, cum ar fi achizițiile publice și costurile suportate cu forța de muncă. În acest scop, Comisia a oferit statelor membre următoarele informații:

- *COCOF 09/0003/00 din 18.2.2009 - Notă informativă privind indicatorii de fraudă pentru FEDR, FSE și FC*
- *OLAF – Culegere de cazuri anonime – acțiuni structurale*
- *OLAF – Ghid practic privind conflictele de interes*
- *OLAF – Ghid practic privind documentele falsificate*

Aceste publicații ar trebui să fie citite în detaliu, iar conținutul lor ar trebui să fie intens mediatizat în rândul personalului aflat în poziții din care ar putea detecta un astfel de comportament. În special, indicatorii trebuie să fie cunoscuți de toți cei care lucrează în roluri care implică revizuirea activităților beneficiarilor, cum ar fi persoanele care efectuează verificări de gestiune, atât documentare, cât și la fața locului, sau alte vizite de monitorizare.

4.3.3. Mecanisme de raportare

Stabilirea și promovarea unor mecanisme de raportare clare reprezintă un element cheie activității de prevenire, precum și de detectare. Orice astfel de mecanisme ar trebui să faciliteze raportarea suspiciunilor de fraudă, dar și

punctele slabe ale controlului care pot crește sensibilitatea la fraudă a autorității de management. Autoritățile de management ar trebui să aibă mecanisme de raportare clare care să asigure **o coordonare suficientă cu privire la aspecte antifraudă cu autoritatea de audit și organele de anchetă competente din statul membru**, inclusiv autoritățile anticorupție.

Raportarea către Comisie cu privire la rezultatele măsurilor eficiente de combatere a fraudei și orice cazuri suspectate de fraudă vor face parte din raportul anual de sinteză și avizul de gestionare al autorității de management. Raportul anual de control al autorității de audit va cuprinde, de asemenea, o secțiune privind suspiciunile de fraudă detectate în cursul anului.

Comunicarea și pregătirea personalului cu privire la mecanismele de raportare trebuie să asigure că membrii personalului:

- înțeleg unde ar trebui să raporteze suspiciuni de comportament sau control fraudulos;
- au încredere că structura de conducere ia măsuri în ceea ce privește suspiciunile;
- au încredere că pot raporta în mod confidențial și că organizația nu tolerează represaliile împotriva oricărui membru al personalului care raportează suspiciuni.

Suspiciunile de fraudă trebuie raportate la OLAF de către autoritatea desemnată de statul membru în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 122 din RDC. De asemenea, beneficiarii trebuie să fie informați cu privire la modul în care pot transmite la OLAF orice informații pe care le dețin¹⁰.

4.4. Cercetare, corectare și urmărire penală

Odată ce o suspiciune de fraudă a fost prezentată și raportată în mod corect, autoritatea de management trebuie să transmită cazul autorității competente din statul membru pentru cercetare și sancționare, inclusiv autorităților anticorupție dacă este cazul, și trebuie să informeze OLAF în mod corespunzător.

De asemenea, autoritatea de management trebuie să efectueze o revizuire aprofundată și critică a oricăror sisteme conexe de control intern care ar fi putut fi expuse la fraude potențiale sau dovedite.

Odată ce un caz de suspiciune de fraudă a fost detectat și raportat în conformitate cu cerințele interne și ale Uniunii Europene, organismul competent ar trebui să efectueze o evaluare pentru a stabili dacă trebuie deschisă o anchetă și dacă sunt necesare acțiuni de recuperare și de urmărire penală, după caz.

4.4.1. Recuperare și urmărire penală

Recuperarea sumelor necuvenite de la beneficiari este solicitată de autoritățile de management și autoritățile de certificare, prin urmare, acestea ar trebui să

¹⁰ COCOF 09/0003/00 din 18.2.2009 – Notă informativă privind indicatorii de fraudă pentru FEDR, FSE și FC conține, de asemenea, informații privind procedurile de raportare.

se asigure că dispun de procese solide pentru urmărirea oricăror potențiale recuperări de fonduri UE cheltuite în mod fraudulos. De asemenea, ar trebui să fie clare procesele acestora pentru cazurile în care vor fi urmate proceduri civile și penale. **Punerea în aplicare a unor astfel de sancțiuni, precum și vizibilitatea acestora, reprezintă un factor cheie de descurajare pentru potențialii autori de fraude**, prin urmare, autoritatea de management ar trebui să acționeze decisiv în urmărirea unor astfel de rezultate.

4.4.2. Monitorizare

Odată ce autoritățile competente încheie sau predau o anchetă de fraudă autorităților competente pentru urmărire, ar trebui să se desfășoare o revizuire a oricăror procese, proceduri sau controale legate de fraudă presupusă sau dovedită. Revizuirea ar trebui să fie obiectivă și auto-critică și ar trebui să conducă la concluzii clare cu privire la punctele slabe și lecțiile învățate, cu acțiuni clare, persoane responsabile și termene. De asemenea, aceasta ar trebui să contribuie la revizuirea ulterioară a autoevaluării, astfel cum este indicat în secțiunea 3.3 de mai sus.

Trebuie să se asigure o cooperare deplină cu autoritățile de investigație, autoritățile de aplicare a legii sau judiciare, în special prin păstrarea dosarelor privind cazurile de fraudă în locuri sigure și asigurarea unei transmiteri adecvate în caz de mobilitate a personalului.

5. AUDIT EFECTUAT DE AUTORITATEA DE AUDIT CU PRIVIRE LA EVALUAREA RISCULUI DE FRAUDĂ DE CĂTRE AUTORITATEA DE MANAGEMENT ȘI MĂSURILE ANTIFRAUDĂ LUATE DE ACEASTA

5.1. Lista de verificare pentru autoritățile de audit

În **anexa 4** se găsește o propunere de listă de verificare pentru auditul efectuat de autoritatea de audit cu privire la respectarea de către autoritatea de management (și organismele sale intermediare) a dispozițiilor articolului 125 alineatul (4) litera (c) din RDC. Aceasta poate face parte din listele de verificare utilizate de autoritatea de audit pentru auditurile sistemului său.

De asemenea, lista de verificare poate fi utilizată de către organismul independent însărcinat cu evaluarea sistemului de gestiune și control, în scopul desemnării în conformitate cu articolul 124 alineatul (2) din RDC.

5.2. Frecvența verificării autorității de audit

În legătură cu auditurile privind funcționarea sistemelor de gestiune și control, autoritatea de audit ar trebui să efectueze verificări privind punerea în aplicare efectivă a măsurilor antifraudă de către autoritatea de management cât mai curând posibil în perioada de programare¹¹. În funcție de rezultatele unor astfel de audituri și de mediul de risc de fraudă identificat, se pot efectua audituri de monitorizare ori de câte ori este necesar. În unele cazuri, acest lucru poate implica audituri anuale de

¹¹ În ceea ce privește cooperarea teritorială europeană, în cazul în care nu este posibil ca autoritatea unică de audit să facă acest lucru, un grup de auditori ar trebui să sprijine autoritatea de audit.

monitorizare, în funcție de gravitatea suspiciunii de fraudă pentru fiecare program. În acest caz, de asemenea, se recomandă o abordare direcționată și proporțională (privind riscurile). Concluziile ar trebui să fie incluse în raportul anual de control al autorității de audit.

De asemenea, autoritatea de audit ar trebui să revizuiască sistematic punerea în aplicare a unor măsuri antifraudă eficace și proporționale la nivelul organismelor intermediare, ca parte a auditurilor sistemului său.