



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



Regio
BUCUREȘTI-ILFOV 2021-2027



GHID PRACTIC DE PREVENIRE A NEREGULILOR ȘI FRAUDELOR

destinat beneficiarilor Programului Regional
București-Ilfov 2021-2027

Material de prevenție privind gestionarea fondurilor europene în
contextul legislației naționale și europene aplicabile

Autoritatea de Management pentru
Programul Regional București-Ilfov 2021-2027





CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	4
2. CADRUL JURIDIC APLICABIL.....	6
2.1. Legislație europeană	6
2.2. Legislație națională.....	7
3. PRINCIPII GENERALE ÎN GESTIONAREA FONDURILOR EUROPENE.....	8
4. ROLUL INSTITUȚIILOR IMPLICATE ÎN PREVENIREA ȘI COMBATerea NEREGULILOR ȘI FRAUDELOR	9
5. CELE MAI FRECVENTE NEREGULI ȘI FRAUDE IDENTIFICATE ÎN PERIOADA 2021-2027	10
5.1. Achiziții publice.....	10
5.2. Cheltuieli neeligibile sau “artificiale”	11
5.3. Conflictul de interese	11
5.4. Manipularea indicatorilor și rezultatelor proiectului	12
5.5. Modificări ilegale ale proiectului	12
6. INDICATORI DE RISC („RED FLAGS”) UTILIZAȚI DE AM / ALTE INSTITUȚII DE AUDIT/CONTROL	13
6.1. Indicatori în domeniul achizițiilor	13
6.2. Indicatori financiari	13
6.3. Indicatori organizaționali	13
7. OBLIGAȚIILE BENEFICIARILOR ÎN MATERIA PREVENIRII NEREGULILOR/FRAUDELOR ȘI CONFLICTULUI DE INTERESE	14



8. RECOMANDĂRI PRACTICE PRIVIND ORGANIZAREA INTERNĂ A BENEFICIARILOR	15
8.1. Separarea funcțiilor.	15
8.2. Proceduri interne scrise.....	15
8.3. Control intern și verificări periodice. Se recomandă:	15
9. ASPECTE ESENȚIALE PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE	16
9.1. Justificarea necesității.....	16
9.2. Studiul de piață.	16
9.3. Evitarea restricționării concurenței.....	16
9.4. Modificarea contractelor.	17
10. CONFLICTUL DE INTERESE - ABORDARE PRACTICĂ ȘI JURIDICĂ	17
11. ELIGIBILITATEA CHELTUIELILOR ȘI REALITATEA ECONOMICĂ A TRANZACȚIILOR	18
12. TRASABILITATEA DOCUMENTELOR ȘI OBLIGAȚIILE DE ARHIVARE.....	19
13. DIFERENȚA DINTRE NEREGULĂ ȘI FRAUDĂ - ABORDAREA ACTUALĂ A AUTORITĂȚILOR IMPLICATE ÎN AUDIT/CONTROL	20
14. SITUAȚIILE CARE POT DETERMINA IMPLICAREA EPPO	21
15. GREȘELI FRECVENT IDENTIFICATE ÎN PRACTICĂ	21
16. RECOMANDĂRI JURIDICE ȘI ADMINISTRATIVE PENTRU BENEFICIARI	22
17. CONCLUZII	23
EXEMPLU DE ANEXĂ - CHECKLIST MINIM DE PREVENIRE	24



1. INTRODUCERE

Programul Regional București-Ilfov 2021-2027 reprezintă unul dintre principalele instrumente de finanțare europeană destinate dezvoltării regionale, modernizării infrastructurii, creșterii competitivității și consolidării capacității administrative.

În actualul context european și național, prevenirea neregulilor și fraudelor constituie o obligație esențială atât pentru autoritățile implicate în gestionarea fondurilor europene, cât și pentru beneficiarii finanțărilor.

Experiența acumulată în implementarea programelor aferente perioadelor de programare anterioare, precum și practica instituțiilor europene și naționale de control, demonstrează faptul că verificările administrative, tehnice și financiare sunt semnificativ mai aprofundate în perioada 2021-2027.



Noua abordare instituțională pune accent nu doar pe respectarea formală a procedurilor, ci și pe:

- ♦ realitatea economică a tranzacțiilor;
- ♦ justificarea obiectivă a deciziilor;
- ♦ prevenirea activă a conflictelor de interese;
- ♦ demonstrarea diligenței beneficiarului;
- ♦ existența unor mecanisme interne de control și conformitate.

În practică, numeroase situații care anterior erau încadrate exclusiv ca nereguli administrative sunt analizate în prezent inclusiv din perspectiva existenței unor elemente de fraudă.

Scopul prezentului material este de a sprijini beneficiarii Programului Regional București-Ilfov 2021-2027 în:

- ♦ identificarea principalelor zone de risc;
- ♦ prevenirea apariției neregulilor și fraudelor;
- ♦ înțelegerea obligațiilor legale și contractuale;
- ♦ implementarea unor măsuri eficiente de control intern;
- ♦ reducerea riscului de aplicare a corecțiilor financiare sau de sesizare a organelor de control și urmărire penală.



2. CADRUL JURIDIC APLICABIL

2.1. Legislație europeană

Principalele acte normative europene relevante sunt:

Regulamentul (UE) 2021/1060 privind dispozițiile comune aplicabile fondurilor europene aferente perioadei 2021-2027.

Acesta stabilește:

- ♦ obligațiile statelor membre și ale beneficiarilor;
- ♦ măsurile de prevenire și detectare a fraudelor;
- ♦ mecanismele de control și audit;
- ♦ obligațiile privind conflictul de interese;
- ♦ regulile privind eligibilitatea și verificarea cheltuielilor.

Regulamentul financiar (UE, Euratom) 2024/2509. Prevede obligația gestionării fondurilor europene cu respectarea principiilor:

- ♦ bunei gestiuni financiare;
- ♦ economicității;
- ♦ eficienței;
- ♦ eficacității;
- ♦ transparenței.

Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF). Reglementează protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal.



Aceasta definește:

- ◆ frauda care afectează interesele financiare ale Uniunii;
- ◆ utilizarea sau prezentarea de documente false;
- ◆ deturnarea fondurilor;
- ◆ conflictul de interese cu impact financiar.

Regulamentul (UE) 2017/1939 privind instituirea Parchetului European (EPPO).

2.2. Legislație națională

OUG nr. 66/2011, privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene.

Actul normativ reglementează:

- ◆ definiția neregulii;
- ◆ mecanismele de verificare;
- ◆ recuperarea creanțelor bugetare;
- ◆ aplicarea corecțiilor financiare.

Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice. Reprezintă principalul cadru juridic aplicabil procedurilor de atribuire.

HG nr. 395/2016, pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 98/2016.

Legea nr. 161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și prevenirea conflictelor de interese.

Codul penal. Sunt relevante în special dispozițiile privind:

- ◆ fraudă;



- ◆ falsul în înscrieri;
- ◆ abuzul în serviciu;
- ◆ conflictul de interese;
- ◆ constituirea unui grup infracțional organizat;
- ◆ deturnarea fondurilor.

3. PRINCIPII GENERALE ÎN GESTIONAREA FONDURILOR EUROPENE

Beneficiarii trebuie să respecte permanent următoarele principii:

- ◆ **Legalitate** - Toate activitățile și cheltuielile trebuie realizate cu respectarea legislației europene și naționale.
- ◆ **Transparență** -Deciziile trebuie să fie clare, documentate și verificabile.
- ◆ **Tratament egal și nediscriminare** -În special în cadrul procedurilor de achiziție.
- ◆ **Proportionalitate** -Cerințele impuse operatorilor economici trebuie să fie justificate și adecvate.
- ◆ **Bună gestiune financiară** -Fondurile trebuie utilizate eficient și exclusiv pentru scopul proiectului.
- ◆ **Trasabilitate** - Fiecare cheltuială trebuie să poată fi urmărită și justificată integral.



4. ROLUL INSTITUȚIILOR IMPLICATE ÎN PREVENIREA ȘI COMBATEREA NEREGULILOR ȘI FRAUDELOR

Autoritatea de Management.

Are rolul de:

- ♦ verificare administrativă și financiară;
- ♦ prevenire a neregulilor;
- ♦ aplicare a corecțiilor financiare;
- ♦ monitorizare a implementării proiectelor.

Autoritatea de Audit (AA).

Verifică:

- ♦ funcționarea sistemelor de management și control;
- ♦ regularitatea cheltuielilor;
- ♦ conformitatea procedurilor.

DLAF

Coordonează protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene la nivel național și cooperează cu OLAF și EPPO.

OLAF

Oficiul European de Luptă Antifraudă realizează investigații administrative privind fraudele și neregulile care afectează bugetul Uniunii Europene.

EPPO

Parchetul European investighează și urmărește penal infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene.



5. CELE MAI FRECVENTE NEREGULI ȘI FRAUDE IDENTIFICATE ÎN PERIOADA 2021-2027

5.1. Achiziții publice.

Achizițiile publice reprezintă în continuare principala sursă de corecții financiare.

Situații frecvent întâlnite:

- ◆ specificații tehnice restrictive;
- ◆ criterii de calificare disproporționate;
- ◆ favorizarea unui operator economic;
- ◆ simularea concurenței;
- ◆ conflict de interese;
- ◆ modificări contractuale nejustificate;
- ◆ fragmentarea achizițiilor;
- ◆ justificarea insuficientă a estimării valorii.

Tendință actuală - În perioada 2021-2027, autoritățile analizează din ce în ce mai frecvent existența unor elemente de fraudă în situațiile în care există:

- ◆ legături între ofertanți;
- ◆ documente redactate similar;
- ◆ erori identice în oferte;
- ◆ prețuri suspect de apropiate;
- ◆ subcontractări artificiale;
- ◆ rotația formală a ofertanților.



5.2. Cheltuieli neeligibile sau “artificiale”

Cele mai frecvente situații identificate sunt:

- ◆ facturi supraevaluate;
- ◆ servicii insuficient documentate;
- ◆ activități fictive;
- ◆ dublă finanțare;
- ◆ costuri fără legătură directă cu proiectul;
- ◆ lipsa documentelor justificative;
- ◆ plăți fără dovada recepției reale.

Aspect esențial - În prezent, simpla existență a documentelor justificative nu mai este suficientă.

Autoritățile verifică:

- ◆ realitatea economică a tranzacției;
- ◆ necesitatea cheltuielii;
- ◆ proporționalitatea costului;
- ◆ existența livrabililor;
- ◆ utilizarea efectivă în cadrul proiectului.

5.3. Conflictul de interese

Riscurile identificate vizează:

- ◆ legături directe sau indirecte între beneficiar și furnizor;
- ◆ implicarea persoanelor din evaluare în societăți ofertante;
- ◆ influențarea rezultatului procedurilor;
- ◆ relații personale sau economice nedeclarate.

Tendință actuală - Interpretarea conflictului de interese este semnificativ extinsă.



Autoritățile analizează inclusiv:

- ◆ relațiile indirecte;
- ◆ interesele economice ascunse;
- ◆ beneficiarii reali;
- ◆ conexiunile dintre persoane juridice și persoane implicate în proiect.

5.4. Manipularea indicatorilor și rezultatelor proiectului

Exemple:

- ◆ raportări nerealiste;
- ◆ modificarea artificială a indicatorilor;
- ◆ raportarea unor rezultate inexistente;
- ◆ supraestimarea impactului proiectului.

Aceste situații pot fi încadrate inclusiv ca fraudă atunci când influențează plăți sau decontări.

5.5. Modificări ilegale ale proiectului

Riscuri frecvente:

- schimbarea obiectivelor investiției;
- relocări neaprobat;
- modificări de buget fără justificare;
- schimbări ale activităților fără aprobarea autorității de management.



6. INDICATORI DE RISC („RED FLAGS”) UTILIZAȚI DE AM / ALTE INSTITUȚII DE AUDIT/CONTROL

6.1. Indicatori în domeniul achizițiilor

- ◆ oferte foarte apropiate ca preț;
- ◆ documente redactate în același format;
- ◆ greșeli identice în documente;
- ◆ ofertanți fără activitate reală;
- ◆ participare formală a unor operatori economici;
- ◆ subcontractări nejustificate;
- ◆ utilizarea repetată a acelorași furnizori.

6.2. Indicatori financiari

- ◆ creșteri bruște de costuri;
- ◆ plăți fragmentate;
- ◆ furnizori fără istoric economic;
- ◆ transferuri neobișnuite;
- ◆ cheltuieli disproporționate.

6.3. Indicatori organizaționali

- ◆ lipsa separării funcțiilor;
- ◆ decizii concentrate la nivelul unei singure persoane;
- ◆ lipsa controlului intern;
- ◆ lipsa documentării deciziilor.



Prezența unor astfel de indicatori poate determina extinderea verificărilor administrative sau inițierea unor investigații suplimentare.

7. OBLIGAȚIILE BENEFICIARILOR ÎN MATERIA PREVENIRII NEREGULILOR/FRAUDELOR ȘI CONFLICTULUI DE INTERESE

Beneficiarii au obligația de a implementa măsuri reale și eficiente de prevenire. Aceste obligații rezultă atât din legislația europeană, cât și din contractele de finanțare.

Beneficiarul trebuie să demonstreze:

- ♦ existența unui sistem de control intern;
- ♦ trasabilitatea deciziilor;
- ♦ prevenirea conflictelor de interese;
- ♦ utilizarea eficientă și legală a fondurilor.



8. RECOMANDĂRI PRACTICE PRIVIND ORGANIZAREA INTERNĂ A BENEFICIARILOR

8.1. Separarea funcțiilor.

Se recomandă delimitarea clară între:

- ♦ funcția de achiziții;
- ♦ funcția financiară;
- ♦ managementul proiectului;
- ♦ verificarea și recepția activităților.

8.2. Proceduri interne scrise.

Beneficiarii trebuie să elaboreze proceduri privind:

- ♦ achizițiile;
- ♦ aprobarea cheltuielilor;
- ♦ verificarea documentelor;
- ♦ prevenirea conflictului de interese;
- ♦ arhivarea documentelor.

8.3. Control intern și verificări periodice. Se recomandă:

- ♦ verificări interne regulate;
- ♦ audit intern;
- ♦ verificarea aleatorie a documentelor;
- ♦ monitorizarea furnizorilor și partenerilor.



9. ASPECTE ESENȚIALE PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE

9.1. Justificarea necesității.

Toate cerințele tehnice și criteriile trebuie justificate obiectiv.

Beneficiarul trebuie să poată demonstra:

- ◆ necesitatea achiziției;
- ◆ proporționalitatea cerințelor;
- ◆ legătura cu obiectivele proiectului.

9.2. Studiul de piață.

Se recomandă realizarea și arhivarea unui studiu de piață care să includă:

- ◆ analiza prețurilor;
- ◆ identificarea operatorilor economici relevanți;
- ◆ justificarea valorii estimate.

9.3. Evitarea restricționării concurenței.

Trebuie evitate:

- ◆ specificațiile restrictive;
- ◆ referințele la mărci;
- ◆ cerințele excesive;



- ◆ condițiile nejustificate.

9.4. Modificarea contractelor.

Modificările contractuale trebuie:

- ◆ justificate;
- ◆ documentate;
- ◆ conforme cu legislația aplicabilă;
- ◆ aprobate conform procedurilor.

10. CONFLICTUL DE INTERESE - ABORDARE PRACTICĂ ȘI JURIDICĂ

Conflictul de interese reprezintă una dintre cele mai sensibile zone de risc. Beneficiarii trebuie să implementeze măsuri preventive reale.

Recomandări:

- ◆ declarații pe proprie răspundere pentru toate persoanele implicate;
- ◆ verificarea beneficiarilor reali;
- ◆ verificarea informațiilor din RECOM;
- ◆ monitorizarea relațiilor economice dintre părți;
- ◆ documentarea măsurilor de prevenire.



11. ELIGIBILITATEA CHELTUIELILOR ȘI REALITATEA ECONOMICĂ A TRANZACȚIILOR

Pentru fiecare cheltuială trebuie demonstrată:

- ♦ existența reală;
- ♦ necesitatea;
- ♦ utilitatea pentru proiect;
- ♦ proporționalitatea costului;
- ♦ livrarea efectivă.

Beneficiarul trebuie să păstreze:

- ♦ contracte;
- ♦ facturi;
- ♦ recepții;
- ♦ rapoarte de activitate;
- ♦ dovezi de livrare;
- ♦ corespondență relevantă.



12. TRASABILITATEA DOCUMENTELOR ȘI OBLIGAȚIILE DE ARHIVARE

Documentele proiectului trebuie păstrate complet și organizat.

Se recomandă arhivarea inclusiv a:

- ◆ emailurilor relevante;
- ◆ notelor interne;
- ◆ justificărilor tehnice;
- ◆ versiunilor documentelor;
- ◆ proceselor-verbale.

Lipsa trasabilității poate conduce la:

- ◆ declararea cheltuielilor ca neeligibile;
- ◆ aplicarea corecțiilor financiare;
- ◆ suspiciuni privind existența unor nereguli.



13. DIFERENȚA DINTRE NEREGULĂ ȘI FRAUDĂ - ABORDAREA ACTUALĂ A AUTORITĂȚILOR IMPLICATE ÎN AUDIT/CONTROL

În perioada 2021-2027 se observă o schimbare semnificativă de abordare. Situații anterior tratate exclusiv ca nereguli administrative sunt analizate în prezent și din perspectiva existenței intenției frauduloase.

Situație	Încadrare tradițională	Tendință actuală
Criteria restrictive	Neregulă	Posibilă fraudă
Conflict de interese	Neregulă	Frecvent analizat ca fraudă
Facturi supraevaluate	Neregulă	Posibilă fraudă
Simulare ofertanți	Neregulă	Frecvent analizată ca fraudă

Elementul esențial îl reprezintă analiza intenției deduse din circumstanțe și din conduita beneficiarului.



14. SITUAȚIILE CARE POT DETERMINA IMPLICAREA EPPO

Parchetul European poate deveni competent în situații precum:

- ♦ fraude cu impact financiar asupra bugetului Uniunii Europene;
- ♦ utilizarea documentelor false;
- ♦ scheme organizate de fraudare;
- ♦ achiziții trucate;
- ♦ conflicte de interese cu impact financiar;
- ♦ deturnarea fondurilor;
- ♦ dublă finanțare.

Implicarea EPPO determină trecerea de la o procedură administrativă la una penală.

15. GREȘELI FRECVENT IDENTIFICATE ÎN PRACTICĂ

„Există documente, deci suntem acoperiți”.

Existența documentelor nu este suficientă în lipsa realității economice.

„Consultantul răspunde”.

Responsabilitatea finală aparține beneficiarului.

„Nu este fraudă, este doar o greșeală”.

Autoritățile analizează circumstanțele și efectele economice.



„Verificările sunt formale”.

În prezent, verificările sunt complexe și corelate între instituții.

16. RECOMANDĂRI JURIDICE ȘI ADMINISTRATIVE PENTRU BENEFICIARI

Beneficiarii trebuie să trateze fiecare decizie ca fiind potențial verificabilă de:

- ◆ Autoritatea de Management;
- ◆ Autoritatea de Audit;
- ◆ DLAF;
- ◆ OLAF;
- ◆ EPPO.

Se recomandă aplicarea permanentă a următorului test:

- ◆ „Poate fi demonstrat obiectiv faptul că decizia este legală, necesară, proporțională și transparentă?”
- ◆ Dacă răspunsul nu este clar afirmativ și documentat, există un risc semnificativ de constatare a unei nereguli.



17. CONCLUZII

Noua realitate juridică și administrativă aferentă perioadei 2021-2027 presupune o abordare diferită față de perioadele anterioare. Nu mai este suficientă respectarea formală a procedurilor.

Beneficiarii trebuie să demonstreze permanent:

- ◆ substanța economică a tranzacțiilor;
- ◆ legalitatea și necesitatea deciziilor;
- ◆ lipsa intenției frauduloase;
- ◆ existența unor măsuri reale de prevenire;
- ◆ exercitarea unei diligențe active și continue.

Implementarea unor mecanisme interne eficiente de control și conformitate reprezintă cea mai importantă măsură de prevenire a:

- ◆ corecțiilor financiare;
- ◆ suspendării plăților;
- ◆ rezilierii contractelor de finanțare;
- ◆ sesizării instituțiilor de control și urmărire penală.

Beneficiarii Programului Regional București-Ilfov 2021-2027, pentru o bună implementare a proiectelor, trebuie să trateze gestionarea fondurilor europene ca pe o activitate cu un nivel ridicat de responsabilitate juridică, financiară și administrativă.



EXEMPLU DE ANEXĂ - CHECKLIST MINIM DE PREVENIRE

Organizare internă

- Separarea funcțiilor
- Proceduri interne scrise
- Sistem de control intern
- Responsabili desemnați

Achiziții

- Studiu de piață documentat
- Justificarea cerințelor tehnice
- Verificarea conflictului de interese
- Trasabilitatea procedurii
- Arhivarea documentelor

Cheltuieli

- Existența documentelor justificative
- Dovada livrării
- Legătura cu proiectul
- Verificarea proporționalității costurilor

Conflict de interese

- Declarații semnate
- Verificarea beneficiarilor reali
- Verificarea relațiilor dintre părți

Management proiect

- Jurnal al deciziilor
- Justificarea modificărilor
- Arhivarea completă a documentelor
- Monitorizarea partenerilor și consultanților



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



Regio
BUCUREȘTI-ILFOV 2021-2027



Autoritatea de Management pentru Programul Regional București-Ilfov 2021-2027

Serviciul Gestionare Nereguli

Date de contact:

Codrina ANDRIOAIEI

codrina.andrioaiei@adrbi.ro

Notă:

Acest document este proprietatea Agenției pentru Dezvoltare Regională București-Ilfov. Reproducerea integrală sau parțială a documentului este posibilă numai cu acordul Agenției pentru Dezvoltare Regională București-Ilfov. Este interzisă publicarea sau alte utilizări necorespunzătoare ale conținutului acestuia.