POLICY BRIEF #66 IULIE 2013

FONDURI EUROPENE VULNERABILE

Despre cum ne scapă printre degete banii de la UE şi ce putem face pentru a-i cheltui cu sens

În fuga după creşterea absorbţiei fondurilor europene, chestiunea corectitudinii cheltuirii acestora este prea adesea marginalizată. Se verifică doar respectarea pur formală a unor aspecte tehnice, lăsate adesea pe seama autorităţilor cu atribuţii de control şi sancţionare. Deși chestiunea implică o varietate de actori care îşi dau mâna pentru realizarea sa ca o practică de zi cu zi, frauda este prea adesea considerată „un dat inerent" sau un instrument politic care îi ridică pe unii şi îi coboară pe alţii. Cu alte cuvinte, frauda şi neregulile ajung să fie discutate în media sau în rândul societăţii civile doar atunci când este vorba de tunuri mari, în care sunt implicate personaje politice sau când prea multe fraude sau un impropriu sistem de prevenţie al acestora conduc la emiterea de avertismente din partea instituţiilor europene sau chiar la suspendarea unor Programe Operaţionale. Echipa SAR a desfăşurat în perioada martie – iunie 2013 o cercetare calitativă şi propune autorităţilor publice responsabile, beneficiarilor, societăţii civile şi mass-media o listă de indicatori care pot fi urmăriţi pentru a scădea riscul de fraudare şi de nereguli cu fonduri europene în următoarea perioadă de accesare a acestora.

Foto: Ştrandul din Marghita contrafăcut în Photoshop – sus, realitatea; jos, versiunea pentru raportarea de proiect. Sursa: RTV.net

Cine aude fraudă, se gândeşte la Departamentul pentru Luptă Anti-Fraudă, iar cine spune nereguli, aminteşte de Autoritatea de Management (AM) sau Organismul Intermediar (OI). Însă între practica fraudei şi neregulilor şi constatarea acestora sunt şi alţi paşi, iar în anumite situaţii acestea pot fi prevenite, diminuând costurile judecării şi recuperării banilor prost cheltuiţi.

Întrebarea pe care o ridicăm la fileu tuturor celor implicaţi în managementul fondurilor publice, şi în special al celor europene, este: oare nu putem decât să controlăm şi să pedepsim *mai mult*, pentru a preveni *mai bine* frauda şi neregulile cu fonduri UE? Răspunsul nostru este negativ iar formele prin care putem încerca să facem acest lucru sunt: (1) informare & open data despre proiectele selectate şi achiziţii publice; (2) măsuri de informare şi conştientizare asupra practicilor frauduloase şi neregulilor; (3) utilizarea unui sistem de indicatori de avertizare timpurie a fraudei; (4) empowerment pentru sesizări de fraudă şi nereguli în rândul beneficiarilor, mediului economic, societăţii civile şi evaluatorilor, respectiv consultanţilor pentru accesarea de fonduri europene şi (5)schimbări legislative şi de comportament instituţional care să construiască cadrul unei desfăşurări a proiectelor şi programelor previzibilă, planificată şi cu suficiente ancore pentru o monitorizare şi o evaluare satisfacătoare a bunei gestionări a fondurilor europene.

Cercetarea desfăşurată de către Societatea Academică din România în perioada aprilie 2012 – iulie 2013 şi-a propus (1) să identifice cele mai importante vulnerabilităţi ale sistemului instituţional de prevenţie a fraudei şi neregulilor cu fonduri europene, (2) să formuleze problemele identificate clar, astfel încât să genereze discuţii aplicate despre importanţa acestora pentru corecta gestionare şi eficienta absorbţie a fondurilor şi (3) să propună o serie de recomandări pentru fiecare dintre vulnerabilităţile identificate, care să fundamenteze şi să pornească dezbaterea asupra soluționării lor.

Au contribuit la identificarea vulnerabilităţilor şi formularea de recomandări atât jurnalişti de investigaţie, consultanţi şi evaluatori cu experienţă în domeniul fondurilor europene, cât şi persoane din partea Autorităţilor de Management şi Organismelor Intermediare. Metodele de cercetare au cuprins interviuri semi-structurate, focus-grupuri, aplicarea unui chestionar online şi documentare de specialitate. Materialul final este realizat inclusiv pe baza colaborării şi feedback-ului primit din partea ***Structural Consulting Group***, unul dintre furnizorii importanţi la nivel naţional în domeniile consultanţei şi trainingului în accesarea de fonduri europene, management şi implementare de proiecte, creator al portalului www.fonduri-structurale.ro - lider de informare electronică şi sursă de referinţă privind fondurile europene în România. Responsabilitatea observaţiilor şi recomandărilor cade însă exclusiv în sarcina Societăţii Academice din România, autorul raportului.

Observaţiile sunt organizate pe o structură de management de program de finanţare sau de proiect, pentru a reflecta modalitatea în care acestea apar firesc, în timp, şi pentru a sprijini adresarea lor eficientă, în funcţie de etapa în care ne regăsim. Am semnalat, de asemenea, relevanţa unora dintre vulnerabilităţi pentru achiziţiile publice.

Puteţi accesa secţiunile direct, prin click pe următoarele hyperlink-uri:

1. **Planificarea proiectului şi comportament instituţional**
2. **Evaluarea proiectului**
3. **Implementarea proiectului**

1. Planificarea proiectului şi Comportament instituţional

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
Beneficiar finanţare UE **ANRMAP** **Autoritate de Management**	**Proiect** **Achiziţii publice**	Contractarea unor servicii complexe, care presupun asigurarea "la cheie" a unor procese tehnologice, sub forma aşa-numitelor "Proiecte la Cheie" (PAC), creşte vulnerabilitatea la fraudă. Beneficiarul fondurilor pierde responsabilitatea pentru proiectare şi execuţia proiectului. Acestea cad în sarcina antreprenorului, care reuneşte într-un singur contract proiectarea, achiziţiile şi construcţia procesului tehnologic. Aceste contracte sunt uneori folosite abuziv, în situaţii care nu ar necesita aplicarea acestora sau pentru a masca rezultate nesatisfăcătoare, cu costuri exagerate sau fictive.	Definirea mai clară, cel puţin cu statut de recomandare, a situaţiilor în care se pretează „proiectele la cheie" şi contractele aferente acestora.
Beneficiar finanţare UE **Subcontractanţi**	**Proiect** **Achiziţii publice**	Participarea viitorilor ofertanţi la realizarea caietului de sarcini şi la stabilirea preţului proiectului, bunului sau serviciului în chestiune este o practică care înseamnă de fapt că între beneficiar şi ofertant există loc pentru stabilirea unor proiecte supraevaluate. De obicei, aceste situaţii se întâlnesc acolo unde beneficiatul este rudă cu consultantul sau au o relaţie apropiată, cimentată de multiple colaborări.	Interzicerea posibilităţii ca firma care realizează caietul de sarcini pentru o achiziţie publică să poată participa ulterior ca ofertant la competiţia pentru selectarea prestatorului, limitarea actuală privind „nedistorsionarea concurenței" fiind una mai degraba teoretică decât aplicabilă.
Beneficiar finanţare UE **Evaluator**	**Proiect** **Achiziţii publice**	Standardele de preţ, acolo unde există, au statut de recomandare, de referinţă, cu rol de ghidare în promovarea obiectivelor de investiţii publice. Acestea nu sunt însă folosite decât în unele cazuri în mod imperativ în planificarea sau evaluarea proiectelor (vezi construcţia de autostrăzi). În cazul achiziţiilor directe, aceasta înseamnă posibilitatea unei supraevaluări grosiere, iar în cazul achiziţiilor concurenţiale, consecinţa este o subevaluare, practic impunerea unui preţ de dumping.	Folosirea standardelor de preţ, acolo unde există, cu caracter obligatoriu în planificarea şi evaluarea proiectelor. Depunctarea ofertelor supraevaluate fără o motivaţie satisfăcătoare.
Autoritate de Management **Potenţiali**	**Proiect** **Program**	Planificarea este esenţială nu doar pentru managerii de proiect, ci şi pentru cei care coordonează programe de finanţare. O stabilire a priorităţilor de finanţare care nu pleacă de la nevoi reale, nu are în spate o serie de consultări şi analize realizate	Urmărirea unei planificări din timp, democratice şi bazate pe date rezultate în urma unor analize relevante pentru decizia

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
beneficiari ai finanţărilor		profesionist, ci este un efort în principal de copy/paste al priorităţilor europene, creează vulnerabilităţi în accesare. În plus, lipsa consultărilor şi dezbaterilor publice, chiar când nu rezultă în astfel de priorităţi copy/paste, este o situaţie care favorizează presiuni ale anumitor categorii de beneficiari, cu interese, care fac lobby pentru a-şi prinde obiectul de activitate în priorităţile oficiale de finanţare.	de finanţare ce trebuie luată. Organizarea dezbaterilor şi întâlnirilor publice având în vedere nu doar atragerea participării, ci şi structurarea ideilor şi opiniilor exprimate într-o manieră cu adevărat utilă integrării lor ulterioare în documentele finale. Concret, aceasta înseamnă că autorităţile publice vor consulta în primul rând atunci când au o serie de propuneri concrete pe care doresc să le completeze sau valideze.
Potenţiali beneficiari ai finanţărilor	**Program**	Acolo unde doar organizaţiile neguvernamentale sunt eligibile pentru finanţare, societăţile comerciale şi instituţiile publice înfiinţează ONGuri pentru a putea accesa fonduri.	Această practică nu poate fi facil adresată, singurul instrument la dispoziţie fiind verificarea atentă a celor două entităţi juridice pentru a vedea în ce măsură activitatea acestora se desfăşoară corect, în spiritul scopului şi misiunii specifice pentru care au fost fiecare în parte înfiinţate.
Beneficiar finanţare UE	**Proiect**	În multe dintre organizaţiile beneficiare de fonduri europene, funcţia de manager de proiect şi cea de conducere a instituţiei sunt deţinute de persoane diferite. În unele dintre situaţii, managerul de proiect este direct subordonat directorului, alteori acesta este subcontractat. Adesea se nasc tensiuni între ceea ce este practic funcţia de conducere în cadrul organizaţiei şi cea similară, însă de data aceasta în proiect.	Reglementarea în aceste situaţii nu poate face altceva decât să încerce să confirme o serie de drepturi clare ale managerului de proiect de a lua decizii în conformitate cu contractul pe care l-a semnat cu organizaţia care derulează proiectul şi de a stabili un cadru legal clar de relaţionare cu structura de conducere. În egală măsură o definire clară a responsabilităţii faţă de atingerea rezultatelor

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
			proiectului pe cele două paliere decizionale ar fi utilă în poziționarea managerului de proiect în cadrul instituției. În timp, este nevoie ca aceste situaţii să fie abordate în primul rând dintr-o perspectivă de îmbunătățire a managementului organizațional.
Evaluator **Beneficiar finanţare UE** **Autoritate de Management**	**Program** **Proiect**	Cerinţele cu privire la pregătirea profesională a persoanelor care realizează serviciile de evaluare şi, mai ales, remuneraţia pentru aceste servicii, sunt în ultima vreme în picaj liber. Această situaţie descurajează evaluatorii profesionişti şi încurajează amatorismul. Evaluarea este punctul nodal al prevenţiei fraudei cu fonduri europene, prin faptul că un proiect cu probleme care este aprobat, primeşte practic undă verde pentru o implementare care nu aduce beneficii reale, ci maschează lipsă de capacitate, interesul personal şi, în ultimă instanţă, frauda.	Costurile unui proiect prost evaluat sunt fără excepție mai mari decât cele asociate diferenţei dintre o evaluare profesionistă şi una făcută de mântuială. Rabatul la cerinţele de pregătire profesională ale evaluatorilor nu merită făcut pentru o economie la bugetul de asistenţă tehnică. În acest sens, în competiţia ofertanţilor pentru contractele de evaluare, pregătirea şi experienţa profesională a evaluatorilor trebuie să fie stabilite la un standard potrivit, iar remuneraţia trebuie să fie gândită pentru a putea atrage persoane bine pregătite.
Autoritate de Management **Evaluator** **Beneficiar finanţare UE**	**Program**	Structura cererilor de finanţare şi dimensiunea (numărul maxim de cuvinte) alocate fiecărei secţiuni poate crea vulnerabilităţi majore. Atunci când, de pildă, la secţiunea de metodologie pentru cererile de finanţare pentru POS DRU se acordă maximum o pagină, informaţiile sunt insuficiente pentru a permite o evaluare a calităţii propunerii. De asemenea, o astfel de situaţie creează dificultăţi în monitorizarea corespunzătoare a rezultatelor şi obiectivelor pe parcursul implementării.	Deși în ultima perioadă s-au făcut pași semnificativi în această direcție, dimensiunea cererilor de finanţare trebuie să fie potrivită pentru a include suficiente elemente de monitorizare şi evaluare a realizării activităţilor şi atingerii obiectivelor proiectului atât din punct de vedere cantitativ, cât şi calitativ. Este complet insuficient

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
			ca în cazul unei cereri de finanţare, de pildă, să se menţioneze realizarea unor cercetări şi analize fără să se dea detalii despre metodologie şi structura lucrării.
Autoritate de Management **Potenţiali beneficiari ai finanţării**	**Program**	Lipsa comunicării publice a programării apelurilor de cereri de finanţare şi o perioadă de timp scurtă pentru depunerea acestora favorizează acei solicitanţi care află în avans, înaintea lansării apelului de proiecte, detalii despre priorităţile şi condiţiile finanţării. De asemenea, un timp prea scurt pentru înscriere nu sprijină elaborarea de cereri de finanţare bine documentate şi adaptate, ci livrarea de proiecte gata scrise, minimal elaborate pentru respectivul apel şi scăderea dimensiunii competitive a competiţiei pentru finanţare. Acelaşi efect îl are şi regula evaluării cererilor de finanţare după principiul “primul venit, primul servit”.	Programarea apelurilor de proiecte ar trebui să fie anunţată la începutul anului calendaristic şi respectată apoi pentru a permite potenţialilor beneficiari să îşi programeze activitatea şi să gândească strategic activitatea de scriere de proiect, de implementare, inclusiv managementul resurselor umane şi fluxul de numerar.
Beneficiar finanţare UE **Mass-media/societatea civilă**	**Proiect**	În economia unui proiect de construcţii, rolurile cele mai importante sunt cel de beneficiar al finanţării, cel al consultantului cu care se lucrează pentru realizarea cererii de finanţare sau a caietului de sarcini pentru realizarea lucrării, prestatorul de servicii de construcţii şi, nu în ultimul rând, dirigintele de şantier. Atunci când între aceştia există relaţii de rudenie sau prietenii, relaţii de colaborare apropiate, creşte simţitor riscul unor înţelegeri în sensul unor aranjamente pentru fraudarea fondurilor pentru lucrări.	Realitatea este că aceste situaţii sunt aproape imposibil de combătut legal. Însă în aceste cazuri societatea civilă şi în special media au un rol important de jucat, semnalând acele situaţii în care fraudarea fondurilor conduce la nerealizarea unor lucrări sau realizarea acestora cu deficienţe.
Autoritate de Management **Organism Intermediar** **Prestatorii de servicii de asistenţă tehnică**	**Program**	Subordonarea administrativă faţă de autoritatea contractantă/Autoritatea de Management sau Organismul Intermediar a punctului de contact şi a serviciului de asistenţă tehnică pentru beneficiarii şi potenţialii beneficiari reprezintă o vulnerabilitate pentru corecta alocare a fondurilor şi buna lor cheltuire.	Punctele de contact şi serviciile care oferă asistență tehnică beneficiarilor și potențialilor beneficiari în perioada de depunere a cererilor de finanțare ar trebui să fie independente de operatorii de grant/gestionarii fondurilor nerambursabile. Dacă acest lucru nu este posibil, este important

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
			ca ofițerul de etică al organizației să informeze cu privire la practicile de comunicare care pot constitui o imixtiune în corectitudinea procesului de evaluare.
Autoritate de Management **Organism Intermediar** **Prestatorii de servicii de asistenţă tehnică**	**Program**	Angajarea persoanelor responsabile de acordarea asistenţei tehnice pentru pregătirea cererilor de finanțare direct de către autoritătatea contractantă/ Autoritatea de Management creează mai multe ocazii de influenţare a deciziilor de contractare prin practici ilicite. De asemenea, acest statut afectează independența acestora și creează premizele unor influențe din partea conducerii organizației, în cazul în care există intenții ilicite.	Asistența tehnică pentru pregătirea de proiecte cu fonduri nerambursabile trebuie subcontractată ca serviciu unei firme sau delegată unei alte instituții care să își asume responsabilitatea pentru asistența tehnică. Această structură trebuie să fie independentă de instituția care gestionează fondurile.

2. Evaluarea proiectului

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
Autoritate de management **Evaluator**	**Program** **Proiect**	O slabă pregătire a evaluatorilor, încurajată de stabilirea costurilor de evaluare drept criteriu de departajare a ofertanţilor firme de consultanţă specializate în prestarea de servicii de evaluare, reprezintă una dintre cele mai mai mari vulnerabilităţi pentru frauda cu fonduri europene. Un proiect supraevaluat sau fără prevederi care să ajute o justă monitorizare a realizării activităţilor şi atingerii obiectivelor la un stadard calitativ rezonabil poate astfel să treacă de evaluare, lăsând orice acuze ulterioare legate de calitatea implementării, fără cârligele legale pe baza cărora să poate fi formulată tragerea la răspundere.	Comunitatea profesională a evaluatorilor poate susține o serie de criterii și standarde profesionale și să amendeze cursurile și atestările improprii domeniului. De asemenea, autoritățile care contractează servicii de evaluare e nevoie să impună standarde ridicate de pregătire profesională a evaluatorilor selectați. Astfel de cerințe trebuie însoțite de o suplimentare a fondurilor

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
			dedicate evaluării, pentru a atrage evaluatori superior calificați.
Organism Intermediar **Solicitant al finanţării nerambursabile**	**Proiect**	Verificarea de conformitate administrativă realizată de cele mai multe ori de organismele intermediare este un filtru extrem de important, unde pot avea loc abuzuri, deși este aparent o formalitate. Unul dintre cele mai importante abuzuri este legat de trimiterea preferenţială a anumitor cereri de finanţare mai departe în evaluare mai devreme, în dauna altora. Ordinea evaluării poate sprijini sau sabota o cerere de finanţare, prin comunicarea la timp sau întârzierea procedurilor.	Sistemele interne de management ale organizației care realizează verificarea de conformitate administrativă trebuie să permită controlul respectării procedurilor și a coerenței deciziilor.
Organism Intermediar **Autoritate de Management** **Evaluator**	**Proiect**	Atunci când procesul de evaluare e controlat administrativ de organismul intermediar şi de Autoritatea de Management, evaluatorii nu pot fi independenţi decât cu numele. Opinia lor are, drept urmare, statutul de recomandare iar cei care se împotrivesc unei decizii sunt supuşi adesea unor presiuni din partea autorităţilor şi chiar a beneficiarilor.	Independența evaluatorilor trebuie asigurată inclusiv prin înființarea unor structuri cărora să li adreseze pentru a semnala presiunile la care sunt uneori supuși.
Evaluator **Solicitant al finanţării nerambursabile** **Autoritate de management**	**Proiect**	Evaluatorii ar trebui să rămână anonimi pentru beneficiari, identitatea acestora nedivulgată, pentru a evita presiunile, inclusiv ofertele de mită. Cu toate acestea, există cazuri în care se comunică solicitanţilor finanţărilor numele evaluatorilor sau se organizează întâlniri cu aceştia, organizate de Autoritatea de Management, pentru a discuta problemele semnalate de evaluatori.	În cazul în care se dorește clarificarea nemulțumirilor evaluatorilor legate de prevederile cererii de finanțare, acestea pot fi comunicate reprezentanților Autorității de Management sau altei structuri delegate de aceasta, care va comunica direct cu solicitantul. Confidențialitatea identității evaluatorilor pentru solicitanți poate fi asigurată inclusiv prin includerea de penalizări administrative aplicate

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
			individual celor care divulgă solicitanților datele care pot identifica evaluatorii. Evaluatorii pot fi încurajați să sesizeze structura care primește suspiciunile de nereguli și fraude din cadrul AM sau OI, care să opereze atenționări și sancțiuni administrative.
Evaluator **Autoritate de Management** **Organism Intermediar**	**Proiect**	În momentul de faţă raportul de evaluare este doar un document intern, iar evaluatorul nu are nicio responsabilitate pentru decizia de a selecta sau pentru a respinge o cerere de finanţare.	Evaluatorii sunt personal responsabili de evaluările realizate, eventual împreună cu firma care i-a contractat pentru realizarea serviciilor de evaluare (după caz).O responsabilitate explicită ar genera premisele unei implicări superioare in evaluarea unei cereri de finanțare.
Evaluator **Organism Intermediar** **Autoritate de Management**	**Proiect**	Angajarea evaluatorilor direct de către organismul intermediar sau Autoritatea de Management favorizează presiunea pusă pe evaluator să ajungă la concluzii ale evaluării favorabile Autorităţii de Management şi să favorizeze, în unele cazuri chiar unii solicitanţi sau să grăbească procesul de evaluare fără a complica formalităţile prin cereri suplimentare de informaţii sau prin corecturi şi completări în cerere, pentru a accelera contractarea şi, în ultimă instanţă, absorbţia.	Prestarea serviciilor de evaluare de către operatori economici contractați de către beneficiar, care la rândul lor angajează evaluatori, cu statut de evaluare. Evaluatorul este independent și responsabil și există proceduri credibile de sesizare a eventualelor nereguli și presiuni la care este supus pentru a schimba rezultatul evaluării.
Autoritate de Management **Organism Intermediar**	**Proiect** **Program**	Lipsa de informații cu privire la proiectele selectate întreține impresia de favoritism și de finanțare cu fonduri europene a unor proiecte care nu întrunesc standarde de calitate suficiente pentru a justifica	Publicarea unui set de informații minimale cu privire la oferta selectată/proiectele finanțate și organizația

Actori vizaţi	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
		cheltuirea banilor publici pentru realizarea lor. În acest sens, lipsa unor prezentări publice a ofertei selectate (în cazul achiziţiilor publice) sau a proiectelor care primesc fonduri pentru activitățile promise, alături de justificarea selecției, pe site-urile instituţiilor Autorităților de Management/Organismelor Intermediare şi site-urile beneficiarilor creează o vulnerabilitate în ceea ce privește potențialul de monitorizare a realizării activităților și ridică semne de întrebare cu privire la asumarea selecției de către finanțator/autoritatea contractantă în fața publicului.	care prestează serviciile/implementează proiectul. Aceste informații privesc o enumerare a rezultatelor preconizate, perioada proiectului, bugetul alocat, grupul țintă și beneficiarii vizați și date de contact, inclusiv numele coordonatorului de proiect sau o persoană de contact.
Evaluator **Autoritate de Management** **Organism Intermediar**	**Program** **Proiect**	Selecția experților evaluatori este esențială pentru asigurarea unei calități ridicate a proiectelor finanțate cu fonduri europene. Lipsa de pregătire tehnico-economică sau insuficienta înțelegere a procesului de evaluare crește riscul unor evaluări superficiale, care lasă să treacă proiecte prost gândite, cu costuri supraevaluate și care maschează intenția de fraudă în implementare.	Selecția evaluatorilor trebuie să fie făcută cu responsabiltitate, criteriul cel mai important de selecție trebuie să fie pregătirea și experiența evaluatorilor în domeniul în care se depun proiecte spre finanțare.
Evaluator **Autoritate de Management** **Organism Intermediar**	**Program** **Proiect**	Scăderea onorariilor experţilor evaluatori și accentul pus pe prețul ofertei în selecția firmelor care participau la licitațiile pentru contracte servicii de evaluare cereri de finantare, au condus la o scădere a calității evaluării, cu consecințe asupra profesionalismului selecției de proiecte.	Onorariul trebuie să fie potrivit atragerii unor evaluatori profesioniști, o “economie” în acest sens fiind de fapt o creștere a riscului real de fraudă sau nereguli ulterioare în proiecte slabe, care însă reușesc să fie selectate datorită unei evaluări proaste.

3. Implementarea proiectului

Actori vizaţi	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Autoritatea de Management **Beneficiar finanţare UE** **Societatea civilă**	**Proiect**	În cererea de finanțare, solicitantul propune o serie de obiective specifice și rezultate preconizate, care ideal ar trebui comunicate publicului, pentru a permite monitorizarea și din partea societății civile, dar și pentru a garanta asumarea acestora de către beneficiarul finanțării. Un indiciu al fraudei este neîndeplinirea obiectivelor preconizate și rezultate de o calitate nesatisfăctoare.	Publicarea unui set de informații despre proiectele selectate, printre care obiectivele specifice și rezultatele preconizate. Aceste informații trebuie publicate pe site-ul Autorității de Management, al Organismului Intermediar și pe pagina de internet a beneficiarului.
Autoritatea de Management **Beneficiar finanţare UE** **Autoritate contractantă** **Subcontractanţi**	**Program** **Proiect** **Achiziţie publică**	Odată selecția încheiată, fie în cazul proiectelor cu fonduri europene sau al achizițiilor publice, tergiversarea încheierii contractului mai multe luni după anunț indică o posibilă intenție de fraudare a rezultatelor selecţiei. Întârzierea finalizării contractării poate semnala faptul că acea licitaţie trebuia să aibă un alt ofertant câștigător, iar prin tergiversare se dorește de fapt ca firma care a fost selectată să își retragă oferta sau “să fie convinsă” să o facă.	Autoritățile contractante care tergiversează semnarea contractelor fără un motiv mulțumitor pot fi penalizate financiar, iar numele acestora comunicat public, pe site-urile oficiale ale Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), AM-urilor, OI-urilor și Ministerului Fondurilor Europene. Atunci când se lansează o nouă procedură de achiziție publică prin SEAP, potențialii ofertanți trebuie să poată accesa un eventual istoric al acestor tergiversări din partea autorităților publice implicate.
Autoritate de Management	**Proiect**	Intrarea firmelor în insolvență este o tactică pentru a scăpa de datoriile acumulate în desfășurarea activității, inclusiv în cazul unor proiecte cu fonduri europene. Aceste datorii pot fi consecințe ale mai multor	O listă a acționariatului firmelor care au intrat în insolvență în perioada de implementare a unui contract cu fonduri

Actori vizaţi	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Beneficiar finanţare UE		evenimente, printre care management defectuos și evenimente neprevăzute, însă există și posibilitatea de a reprezenta o consecință a unor fraude, fapt ce merită avut în vedere.	europene sau după mai puțin de 6 ani de la încheierea ultimului contract pentru proiecte cu fonduri europene poate fi realizată şi disponibilă public. Această listă poate fi comunicată pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene, pentru a atrage atenția asupra persoanelor care au condus firme în insolvență după ce acestea au beneficiat de bani europeni și bani publici.
Autoritate de Management **Beneficiar finanţare UE**	**Proiect**	În cazul acelor activități a căror realizare e certificată prin semnăturile participanților (de exemplu, desfășurarea de cursuri sau de întâlniri în proiect) pot fi facil trucate prin organizarea unor evenimente cu aceștia din urmă unde sunt invitați să semneze mai multe hârtii, pentru a certifica realizarea unor serii de întâlniri care de fapt nu au avut loc. Mai grav, acest lucru se poate întâmpla și în cazul realizării unor lucrări în construcții, unde înțelegeri între dirigintele de șantier, beneficiar și prestator pot falsifica nerealizarea unor activități și inexistența unor rezultate.	Folosirea unor indicatori de rezultat mai dificil de falsificat, cum ar fi chestionare de evaluare ale participanților, fotografii de la fiecare întâlnire și scurte înregistrări ale discuțiilor.
Mass-media **Societatea civilă** **Beneficiar finanţare UE**	**Proiect**	Media și societatea civilă sunt în principiu câinii de pază ai democrației și ai respectării statului de drept, semnalând potențiale conflicte de interes, suspiciuni de fraudă și nereguli. O organizație, o firmă sau un proiect cu o imagine negativă de acest gen în media sau în comunicările societății civile trag un semnal de alarmă serios, care trebuie investigat de către autoritățile competente.	Monitorizarea articolelor apărute în amedia de către structurile responsabile de prevenția fraudei din cadrul Autorităților de Management și auto-sesizarea în cazurile în care o organizație sau un proiect sunt reflectate negativ în sensul unor practici ilicite de gestionare a fondurilor

Actori vizaţi	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
			atrase.
Autoritatea de Management **Evaluatori** **Beneficiar finanţare UE**	**Proiect**	În implementare se văd hibele sau insuficientele competenţe manageriale din etapa planificării. Din acest motiv, existența unor diferenţe semnificative între costurile estimate şi cele reale ale materialelor sau echipamentelor achiziționate nu reprezintă cu necesitate o suspiciune de fraudă, însă ridică unele semne de întrebare care, coroborate cu alte indicii, merită investigate.	Diferențele semnificative între costurile estimate și cele reale, odată sesizate de Autoritatea de Management, pot fi comparate cu costuri similare din alte proiecte considerate de succes. Dacă se remarcă diferențe care nu pot fi justificate prin această comparație, proiectul trebuie investigat pentru suspiciune de fraudă.
Autoritatea de Management **Evaluatori** **Beneficiar finanţare UE**	**Proiect**	Un proiect presupune implementarea unor sisteme de control intern și de monitorizare de către management a realizării activităților și atingerii rezultatelor în timpul și cu costurile estimate. Existența unor sisteme deficitare de control intern al sumelor percepute pentru timpul de lucru, precum semnarea în avans a fişelor de pontaj ale angajaţilor, completarea fişelor de pontaj ale angajaţilor de către supraveghetor, completarea fișelor de pontaj cu creionul sau la finalul perioadei de plată reprezintă indicii de suspiciune de fraudă, în măsura în care pot de asemenea reprezenta rezultatul unui management defectuos.	Pot fi realizate evaluări prin sondaj, acolo unde există suspiciuni că aceste documente ar fi fost falsificate. Persoanele cărora le corespund documentele falsificate pot fi chestionate despre programul de lucru și contribuția în proiect.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant**	**Achiziţie publică**	În construcția caietului de sarcini unele seturi de criterii pe care trebuie să le îndeplinească un ofertant par făcute pentru ca doar un anumit ofertant să poată răspunde satisfăcător cerințelor. Această situație poartă uzual numele de utilizare de “criterii cu dedicaţie”. Din fericire, se pare că această practică este în scădere în ultimii ani, fiind sesizată de competitori și întoarsă de ANRMAP către revizuire de către autoritatea contractantă.	Ofertanții vor sesiza în cele mai multe cazuri faptul că o autoritate contractantă folosește criterii restrictive. ANRMAP trebuie să fie receptiv, să comunice cu cei care realizează sesisările și prompți în a lua o decizie. O listă de exemple de astfel de criterii, disponibilă public pe site ar putea sprijini

Actori vizaţi	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
			atât autoritățile contractante, cât și ofertanți, pentru a identifica practicile incorecte.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant**	**Proiect** **Achiziţie publică**	Timpul foarte scurt pentru înscriere ca ofertant la o achiziție în proiecte cu fonduri europene rămâne o problemă pentru acele situații care nu obligă publicarea lor în SEAP. Aceste situații sunt de fapt majoritatea achizițiilor realizate de operatori economici privați sau ONGuri, care fac achiziții importante cu anunț în ziar sau pe pagina proprie de internet. Aceste practici reprezintă o vulnerabilitate serioasă pentru buna cheltuire a fondurilor europene, în condiții de competitivitate a ofertanților.	Reglementarea timpului pentru achiziții de minimum 10 zile de la publicarea anunțului de cerere de oferte, indiferent de procedura de achiziție utilizată.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant**	**Proiect** **Achiziţie publică**	Posibilitatea ca operatorii economici care realizează caietele de sarcini să se înscrie drept ofertanți și să concureze pentru a le fi atribuit contractul de realizare a activităților sau prestare a serviciilor, încurajează aranjamentele ilicite între autoritatea contractantă și aceștia. Rezultatele sunt formularea de criterii cu dedicație și supraevaluarea costurilor pentru realizeaza obiectului contractului.	Eliminarea posibilității legale ca operatorii economicicare realizează caietele de sarcini să se poată înscrie drept ofertanți.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant**	**Proiect** **Achiziţie publică**	Fragmentarea achiziţiilor pentru a evita plafonul de ofertare concurenţială sau pentru a scurta perioada necesară desfășurării formalităților asociate achizițiilor publice este o chestiune cu dublu tăiș. Pe de-o parte, accelerează achiziția bunurilor sau serviciilor respective, fapt ce uneori este esențial pentru derularea activităților în graficul de timp stabilit și cu rezultatele preconizate, însă prin abuz poate deveni o practică de camuflare a unor contracte acordate preferențial anumitor prestatori.	Luarea în considerare a sumelor totale a achizițiilor publice realizare de autoritățile contractante în funcție de codul CPV atunci când se raportează pentru a se stabili tipul de procedură utilizată în funcție de valoarea sumei (plafoane specifice).
Autoritatea Contractantă	**Proiect**	Una dintre practicile comune prin care ofertanții (împreună uneori cu autoritatea contractantă) se asigură că anumiți	Investigarea acestor practici prin documentarea

Actori vizaţi	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Ofertant **Subcontractant**	**Achiziţie publică**	operatori au câștig de cauză la achiziția publică este de a “merge împreună” și a roti câștigătorul, în funcție de interes. De asemenea, unii ofertanți ajung la înțelegeri care se referă la faptul că nu vor intra în competiție pe un concurs de achiziție sau altul. Șabloanele conform cărora unele organizații licitează întotdeauna una împotriva celeilalte, în timp ce altele nu o fac niciodată ar trebui să ridice suspiciuni organelor de control și monitorizare.	participărilor la licitații. Astfel, se pot construi hărți ale rețelelor de organizații care participă la procedurile de achiziții publice și pot fi reperați aceia care pot fi suspectați de înțelegeri necompetitive.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant**	**Proiect** **Achiziţie publică**	În legătură cu observația de mai sus, se mai pot observa cazuri în care contractanţi calificaţi se abţin de la depunerea unei oferte şi devin subcontractanţi, sau ofertantul cu cel mai scăzut preţ se retrage şi devine subcontractant. Aceste practici merită privite ca semne ale unor înțelegeri între ofertanți.	Investigarea acestor practici prin documentarea participărilor la licitații. Astfel, se pot construi hărți ale rețelelor de organizații care participă la procedurile de achiziții publice și pot fi reperați aceia care pot fi suspectați de înțelegeri necompetitive.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant** **Mass-media** **Societatea civilă**	**Proiect** **Achiziţie publică**	Situațiile prezentate mai sus devin mai evidente în semnificația lor atunci când există corespondenţă sau alte indicii potrivit cărora contractanţii efectuează schimburi de informaţii privind preţurile, îşi alocă teritorii sau încheie alte tipuri de acorduri neoficiale. O imagine negativă în presă despre aceste înțelegeri ridică semne de întrebare despre gradul de competitivitate al concursului.	Aceste comunicări sunt de obicei reperate și prezentate în media. Autoritățile pot monitoriza și se pot autosesiza în aceste cazuri, crescând riscul pentru respectivele organizații ce vor fi vizate atunci când este vorba de a decide demararea unei investigații.
Autoritatea Contractantă	**Proiect** **Achiziţie**	Contractele de recrutare de personal au parte de un statut special, care permite, chiar la valori totale mari, nederularea procedurilor specifice de achiziţie publică obişnuite, în locul unor concursuri pe	Publicarea acestor intenții de contractare într-o secțiune vizibilă și ușor accesibilă a autorității care

Actori vizaţi	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Ofertant **Subcontractant**	**publică**	posturi de colaboratori. În acest fel se poate încerca trecerea unor funcţii de asistenţă tehnică pentru autoritatea contractantă printr-o procedură improprie care, deşi poate fi justificată prin timpul scurt, urgenţa contractării reprezintă o practică improprie, care poate constitui un indicator al unei încercări de fraudare.	angajează, pentru a putea fi consultantă de cei interesați.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant**	**Proiect** **Achiziţie publică**	Pragurile dincolo de care trebuie demarate anumite proceduri de achiziţii publice, şi nu altele, se constituie şi în baza valorii totale cumulate de către autoritatea contractantă pe coduri CPV. În momentul de față nu există recomandări cu privire la folosirea anumitor coduri pentru anumite tipuri de achiziții, și nu altele. Chiar în cazul aceleiași instituții se pot găsi achiziții similare cu coduri CPV diferite. Este impropriu a spune că această practică este un indicator al suspiciunii de fraudă, însă putem spune că aceasta este o vulnerabilitate a sistemului de achiziții publice în România în acest sens.	Publicarea unor documente care să prezinte, cu titlu de recomandare, folosirea anumitor coduri CPV pentru anumite obiecte ale achizițiilor publice. După o perioadă de testare a acestora și modificare în funcție de feedback, acestea pot deveni obligatorii, referință pentru achizițiile realizate în proiecte cu fonduri europene.
Autoritatea Contractantă **Ofertant** **Subcontractant**	**Proiect** **Achiziţie publică**	Funcţionarul public care evaluează o achiziție publică este responsabil de evaluarea pe care o face, situație care uneori reprezintă o presiune foarte mare asupra acestora de a fi eficienți și a nu cere clarificări suplimentare, fapt care poate îngreuna procesul și consuma mai mult timp decât durează de obicei procedurile. Responsabilitatea mare, alături de salariul de cele mai multe ori mic și presiunea mare de a fi eficient sunt o combinație dificilă, care nu este în favoarea verificărilor de suspiciune de planificare a fraudei de către ofertanți.	Persoanele care evaluează ofertele primite la o achiziție publică trebuie să fie plătite corespunzător responsabilității pe care o au, iar fișa de post trebuie să permită un timp suficient realizării corecte a tuturor procedurilor necesare.

Mulţumiri celor care au contribuit pe perioada cercetării la identificarea vulnerabilităţilor, formularea indicatorilor de fraudă şi selectarea celor mai importante tactici de fraudare: Sorin Pîslaru (Ziarul Financiar), Alexandru Cristorian (Nasul TV), Cristian Grosu (cursdeguvernare.ro), Grațian Mihăilescu (jurnalist independent), Andrei Luca Popescu (Gândul). Laurenţiu Colintineanu (RFI), Moise Guran (TVR), Atilla Biro (Hotnews), Eusebiu Manolache (NewsIn), Paul Ioniţă (evaluator), Irina Colceru (evaluator), Marius Alexa (Finanţare.ro), Roxana Damian (BMC Public Management), Marin Mircea (Agrointel), Mirela Neag (Gazeta Sporturilor), Bogheanu Marilena (ADR SV Oltenia), Delureanu Dorian (ADR SV Oltenia), Botea Monica (ADR SV Oltenia), Paul Chioveanu (ActiveWatch – Agenţia de Monitorizare a Presei), Gheorghe Hriscu (manager de proiect), Cristina Macarie (AAM Management Information Consulting), Cristian Borbeli (Expert Proiect 2002 srl), Dan Albu (AM POSDRU), Alina Chiriac (ProFond Management).

Echipa SAR: Raluca Pop (coordonator), Valentina Dimulescu, Simona Ernu, Iris Golopenţa, Alexandru Volacu, Anca Ciochină. Partener în realizarea policy brief-ului: Structural Consulting Group TM, prin contribuţia lui Dan Barna, partener executiv.

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, sector 2 , București, 020071
E-mail: office@sar.org.ro I Website: www.sar.org.ro