



Cofinanțat de  
Uniunea Europeană



# GHID CU SITUAȚII DE NEREGULI/FRAUDE

LA SOLICITAREA DE PLATĂ ÎN CERERILE DE RAMBURSARE/CERERILE DE  
PLATĂ ȘI DE EVITARE A NEREGULILOR  
ÎN GESTIONAREA VIITOARE A PROIECTELOR FINANȚATE PRIN  
PROGRAMUL REGIONAL SUD-VEST OLTENIA





Cofinanțat de  
Uniunea Europeană



## CUPRINS

1.	Preambul .....	3
2.	Informații generale .....	4
3.	Tipuri de nereguli/fraude .....	6
4.	Concluzii .....	12



Agenția pentru Dezvoltare Regională Sud-Vest Oltenia  
Aleea Teatrului, nr. 1, Craiova, Dolj  
Telefon: +40 351 802 770  
office@adroltenia.ro / www.adroltenia.ro





Cofinanțat de  
Uniunea Europeană



## 1. PREAMBUL

Având în vedere faptul că Agenția pentru Dezvoltare Regională Sud-Vest Oltenia are calitatea de Autoritate de Management pentru Programul Regional Sud-Vest Oltenia 2021-2027, instituția noastră își propune să asigure cadrul adecvat în vederea creșterii capacității administrative a beneficiarilor din regiune, astfel încât să scadă riscul apariției acelor nereguli în aplicarea legislației naționale și comunitare.

Acest ghid reprezintă un material de informare, prin intermediul lui urmărindu-se o mai bună înțelegere a beneficiarilor pentru a se asigura evitarea unor situații care pot genera suspiciuni de neregulă/fraudă.

Există numeroase dezbateri în legătură cu noțiunile de neregulă și fraudă, întâlnite atât de des în munca de toate zilele. Întrebarea majoră la care vom încerca să răspundem în culegerea de față este următoarea: *Când vorbim despre neregulă și când despre fraudă în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene?*

Autoritatea de Management (AM) – are structuri de control organizate în acest scop sau poate delega activități de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare organismelor intermediare care funcționează în cadrul unor instituții publice.

Documentul are un caracter strict orientativ și nu derogă de la prevederile contractului de finanțare, legislației naționale și comunitare în vigoare.

În situația în care există neconcordanțe între prezentul ghid și legislația națională și/sau comunitară ori contractul de finanțare, prevederile acestora din urmă prevalează.





## 2. INFORMAȚII GENERALE

În România, OUG 66/2011, cu completările și modificările ulterioare, reglementează activitățile de prevenire, de constatare a neregulilor, de stabilire și de recuperare a creanțelor bugetare rezultate din neregulile apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, precum și de raportare a neregulilor către Comisia Europeană sau către alți donatori internaționali.

OUG 66/2011 se aplică autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor europene și oricăror alte instituții publice care au atribuții privind prevenirea, constatarea unei nereguli, stabilirea și urmărirea încasării creanțelor bugetare rezultate din nereguli apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și a fondurilor publice naționale aferente acestora, beneficiarilor de fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora, precum și oricăror alți operatori economici cu capital public sau privat care desfășoară activități finanțate din fonduri europene.

Obligativitatea aplicării prevederilor OUG 66/2011 derivă din următoarele prevederi ale **REGULAMENTULUI (UE) 2021/1060 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI:**

- **Considerentul 70:** „Pentru protejarea intereselor financiare și a bugetului Uniunii, ar trebui să fie stabilite și implementate măsuri proporționate la nivelul statelor membre și al Comisiei. Comisia ar trebui să poată să întrerupă termenele de plată, să suspende plățile intermediare și să aplice corecții financiare atunci când condițiile respective sunt îndeplinite. Comisia ar trebui să respecte principiul proporționalității, ținând seama de natura, gravitatea și frecvența neregulilor și de implicațiile financiare ale acestora pentru bugetul Uniunii. În cazul în care nu este posibil ca Comisia să cuantifice cu exactitate valoarea cheltuielilor care prezintă nereguli pentru a aplica corecții financiare în legătură cu cazuri individuale, aceasta ar trebui să aplice o corecție financiară forfetară sau extrapolată statistic. Ar trebui să fie posibilă suspendarea plăților intermediare, pe baza unui aviz motivat emis de Comisie în temeiul articolului 258 din TFUE, cu condiția să existe o legătură suficient de directă între obiectul avizului motivat și cheltuielile în cauză, astfel încât legalitatea și regularitatea acestor cheltuieli să fie pusă în pericol.”





- **Considerentul 71:** „Statele membre ar trebui să prevină, să depisteze și să trateze cu eficacitate orice nereguli comise de către operatori economici, inclusiv fraudele. (...)”.
- **Articolul 69: Responsabilitățile statelor membre:** „(...) (12) Statele membre raportează neregulile în conformitate cu criteriile de stabilire a neregulilor care trebuie raportate, cu datele care trebuie furnizate și cu formatul de raportare prevăzute în anexa XII.”
- **Articolul 97: Suspendarea plăților:** „(1) Comisia poate suspenda integral sau parțial plățile, cu excepția prefinanțării, după ce a acordat statului membru posibilitatea de a prezenta observații, dacă este îndeplinită oricare dintre următoarele condiții:
  - (a) statul membru nu a luat măsurile necesare pentru remedierea situației care a dat naștere la o întrerupere în temeiul articolului 96;
  - (b) există o deficiență gravă;
  - (c) cheltuielile din cererile de plată au legătură cu o neregulă care nu a fost remediată;
  - (d) există un aviz motivat al Comisiei cu privire la o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 din TFUE în legătură cu o chestiune care pune în pericol legalitatea și regularitatea cheltuielilor.(...)”

În sensul prevăzut de regulament, **„deficiență gravă”** înseamnă o „deficiență în funcționarea cu eficacitate a sistemului de gestiune și control al unui program, pentru care sunt necesare îmbunătățiri semnificative ale sistemelor de gestiune și control și **în privința căreia oricare dintre cerințele-cheie 2, 4, 5, 9, 12, 13 și 15** menționate în anexa XI sau două sau mai multe dintre celelalte cerințe-cheie sunt evaluate ca aparținând categoriilor 3 și 4 din anexa respectivă”.





### 3. TIPURI DE NEREGULI/FRAUDE

**Definiția neregulii:** *Orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate, precum și orice nerespectare a prevederilor memorandumurilor de finanțare, memorandumurilor de înțelegere, acordurilor de finanțare privind asistența financiară nerambursabilă acordată României de Comunitatea Europeană, precum și a prevederilor contractelor încheiate în baza acestor memorandumuri/acorduri, rezultând dintr-o acțiune sau omisiune a operatorului economic, care, printr-o cheltuială neeligibilă, are ca efect prejudicierea bugetului general al Comunităților Europene sau a bugetelor administrate de acestea ori în numele lor.*

**Definiția fraudei:** *Infrațiunea săvârșită în legătură cu obținerea ori utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, incriminată de Codul penal ori de alte legi speciale.*

Convenția încheiată în temeiul **articolului K.3 din Tratatul de instituire a Uniunii Europene**, privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, 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 incorectă de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora;
- nedezvăluirea de informații și încălcarea unei obligații specifice, cu același efect;
- utilizarea improprie a acestor fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost inițial acordate.

Prin urmare, componenta de înșelăciune intenționată este cea care deosebește fraudă de termenul mai general de „neregulă”.

Tipuri de fraudă în conformitate cu clasificarea utilizată de Asociația Experților Autorizați în Investigarea Fraudelor (ACFE):





- manipularea intenționată a declarațiilor financiare (de exemplu, raportarea incorectă a veniturilor);
- orice tip de deturnare de bunuri tangibile sau intangibile (de exemplu, rambursări frauduloase de cheltuieli);
- corupție (de exemplu, mită, manipularea procedurilor de cerere de oferte, nedeclararea conflictelor de interese, deturnare de fonduri).

#### Motivele care stau la baza fraudelor:

Există 3 elemente care stau la baza comiterii fraudelor, care pot fi rezumate sub forma unui „triunghi al fraudei”:

- oportunitate;
- justificare;
- presiune financiară.

#### **Oportunitatea:**

Chiar dacă o persoană are un motiv, trebuie să existe și o oportunitate. Sistemele deficiente de control intern pot genera o oportunitate (presupusa probabilitate ca fraudă să nu fie detectată reprezintă un considerent esențial pentru autorul fraudei).

Exemple de puncte slabe ale sistemelor de control intern sunt deficiențele referitoare la:

- supraveghere și revizuire;
- separarea funcțiilor;
- aprobarea de către organele de conducere;
- controlul sistemelor.





Frauda poate apărea, de asemenea, în cazul în care nu sunt efectuate controale sau persoanele cu funcții de autoritate creează șansele ca aceste controale existente să nu fie luate în considerare.

#### **Justificarea:**

O persoană poate formula o justificare prin explicarea rezonabilă a actelor sale. De exemplu, „este corect să procedez astfel - merit acești bani” sau „au o datorie față de mine”, „iau banii doar cu împrumut - îi voi restitui”.

#### **Presiunea financiară, stimulent sau motivație:**

Factorul „nevoie sau aviditate”. Simpla aviditate poate reprezenta de multe ori un motiv puternic. Alte presiuni pot apărea din problemele financiare personale sau din vicii personale precum jocurile de noroc, dependența de droguri etc.

În practică sunt întâlnite multe situații în care este dificil de făcut diferența între neregulă și fraudă, pentru a încadra corect speța respectivă. De cele mai multe ori, expertiza și scepticismul celui care investighează un astfel de caz rămân principalele instrumente care să îl conducă pe acesta la încadrarea corectă a situației.

**Printre indicatorii de fraudă menționați în ghidul privind instituirea și aprobarea orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate, elaborat de Comisia Europeană, regăsim:**

- prețuri excesive, nejustificate, prețuri ridicate comparativ cu contracte similare sau cu listele de prețuri existente la nivelul pieței;
- acceptarea continuă a unor lucrări la prețuri ridicate și de calitate scăzută;
- produse achiziționate în număr excesiv;
- acceptarea unor produse de calitate scăzută;







- inexistența livrărilor;
- facturi similare prezentate pentru activități sau contracte diferite;
- selecția părținoare sau dintr-o singură sursă a unor produse;
- contractantul facturează mai mult de o activitate pentru aceeași perioadă de timp;
- depunerea de oferte de curtoazie cu scopul de a asigura aparența unei licitații concurențiale;

De exemplu: Mai mulți ofertanți care cooperează convin să depună oferte la prețuri excesive sau conținând condiții inacceptabile, pentru a favoriza selectarea unui contractant preferat la un preț majorat artificial. Câștigătorul împarte o cotă din profituri cu ofertanții respinși, îi angajează ca subcontractanți sau le permite să câștige alte contracte la prețuri avantajoase. Ofertele de curtoazie pot fi depuse inclusiv de societăți-paravan sau firme afiliate.

- fișe de pontaj fictive depuse pentru justificarea cheltuielilor salariale;
- neîndeplinirea specificațiilor contractului și declararea ulterioară prin documente false că le-au îndeplinit.

De exemplu: discrepanțe între rezultatele testelor și inspecțiilor și documentele depuse pentru justificarea lucrărilor, absența certificărilor, calitate inferioară a lucrărilor față de prevederile caietului de sarcini, în documentele contabile ale contractantului există indicii potrivit cărora contractantul nu a achiziționat materialele necesare lucrărilor, nu deține sau nu a închiriat echipamentul necesar pentru efectuarea lucrărilor sau nu dispune de suficienți lucrători pe șantier.

**Mai jos, se regăsesc câteva exemple de diferențe constatate la verificarea dosarelor cererilor de rambursare și plată:**

1. În urma verificărilor efectuate, s-a constatat faptul că în cadrul CR/CP beneficiarul a solicitat la plată și i s-au decontat articole aferente contractului de lucrări, care în realitate nu au fost puse în operă. Astfel, nu au putut fi transmise pentru verificare certificate sau documente de testare ori inspecție.





2. S-au constatat diferențe între materialele din care erau confecționate articolele solicitate la decontare (și oferite de constructor) și cele găsite efectiv pe teren. Reprezentatul executantului a motivat prin faptul că respectivele materiale nu se mai găsesc în piață. Pentru aceste diferențe, beneficiarul nu a prezentat documente justificative (note de constatare, dispoziții de șantier, NR-NCS etc.) la momentul decontării.
3. La verificarea documentelor pentru două cereri consecutive, s-a constatat punerea în operă a unor utilaje tehnologice și/sau lucrări/articole de deviz care au făcut obiectul unor note de renunțare și fiind compensate cu alte categorii de lucrări și/sau dotări printr-o notificare sau act adițional de modificare a bugetului proiectului.
4. Ofițerii care au realizat vizita pe teren au constatat că echipamentele/utilajele și dotările, pentru care s-a decontat anterior și montajul acestora, se află în cutii, fiind de fapt nemontate la locul de implementare. Pentru acest aspect, beneficiarul a motivat faptul că obiectivul de investiție nu a fost finalizat, nepermițându-se punerea în operă a respectivelor utilaje, echipamente și dotări. Deși legislația în vigoare permite achiziționarea în avans a unor echipamente/ utilaje, dotări, lucrări, cu respectarea unor condiții, printre care plata acestora în procent de 80% și fără montaj, beneficiarul și executantul nu au inclus în contractul de lucrări acest aspect legislativ și astfel au fost decontate 100% echipamentele/utilajele, dotările, inclusiv montajul lor.
5. La momentul măsurării pe teren a unor articole de deviz incluse în eșantion conform instrucțiunilor de lucru, s-au constatat diferențe în minus sau în plus ale acestora. Pentru aceste diferențe, beneficiarul nu a prezentat documente justificative (note de constatare, dispoziții de șantier, NR-NCS etc.) la momentul decontării.
6. Un alt exemplu este că la verificarea unor cereri de rambursare și plată s-a constatat prezentarea de facturi dublate/multiple având același număr și dată cu cele verificate pe un alt proiect, însă cu același beneficiar. Un contractant poate prezenta cu bună știință facturi false, duble sau cu prețuri excesive, acționând pe cont propriu sau în cooperare cu angajați responsabili cu procesul de contractare, în urma coruperii acestora.





**Observație: Pentru evitarea dublei finanțări, pentru Programul Regional Sud-Vest Oltenia, se vor face verificări amănunțite atât pentru proiecte realizate anterior în cadrul POR 2014-2020, cât și pentru proiecte realizate în cadrul altor programe europene și naționale.**

7. Un alt exemplu de posibilă fraudă îl reprezintă faptul că pe teren au fost montate utilaje/echipamente și/sau dotări cu specificații diferite față de cele menționate în fișele tehnice și în procesele verbale de punere în funcțiune. Acest lucru a fost observat prin faptul că certificatul de conformitate era semnat de către o persoană juridică necalificată pentru acel tip de echipament, iar în manualul echipamentului erau menționate specificații mai slabe decât cele din fișa tehnică.
8. În cadrul verificării unei cereri de rambursare s-a observat că fundația pentru o lucrare a unui drum este necorespunzătoare, nerespectându-se straturile și nici lățimea drumului. Existau discrepanțe între rezultatele testelor și inspecțiilor, pe de o parte, și clauzele și specificățiile contractului, pe de altă parte. De asemenea, în documentele contabile ale contractantului existau indicii potrivit cărora contractantul nu a achiziționat materialele necesare lucrărilor și nu deținea echipamentul necesar pentru efectuarea lucrărilor.  
  
Motivul este, în mod evident, creșterea profiturilor prin reducerea costurilor, evitarea penalizărilor pentru nerespectarea termenelor-limită etc.
9. În dosarul unei cereri de plată s-a constatat că firma care executa lucrări nu era declarată ca subcontractant în documentele transmise anterior la dosarele cererilor de rambursare/plată. Astfel, situațiile de lucrări erau semnate de către o firmă care nu apărea ca subcontractant sau terț susținător în documentele contractului.
10. Conform procedurilor de lucru, la fiecare vizită pe teren, se identifică echipamentele și/sau dotările prin serie și număr de inventar. S-a procedat astfel la o vizită intermediară realizată în cadrul unui proiect. La realizarea vizitei finale în cadrul aceluiași proiect, s-a constatat că echipamentele identificate la vizita anterioară fuseseră înlocuite cu unele de calitate inferioară. Substituția este o opțiune atractivă în special în cazul contractelor care prevăd utilizarea de materiale costisitoare, de calitate superioară, care pot fi înlocuite cu produse mult mai ieftine, cu aspect similar.





## 4. CONCLUZII

În speță au fost identificate indicii certe cu privire la prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, care au ca efect deturnarea sau reținerea incorectă de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora, caz în care devin incidente prevederile art. 2.3, din OUG 66/2011.

Frauda și corupția reprezintă amenințări serioase la adresa securității și a intereselor financiare ale Uniunii Europene (UE). Protejarea acestor interese este o prioritate pentru instituțiile UE, atât pentru a folosi banii contribuabililor, cât și pentru a combate crima organizată și terorismul, pentru care corupția oferă un teren fertil.

Există numeroase acronime și cuvinte tehnice folosite în mod frecvent în astfel de situații. Într-un studiu făcut de PricewaterhouseCoopers, sunt prezentate noțiunile respective pentru a atrage atenția utilizatorilor și totodată pentru prevenirea acestor fenomene. În continuare, redăm câteva dintre conceptele mai importante:

- **frauda contabilă** – situațiile financiare și/sau alte documente sunt modificate ori prezentate astfel încât să nu reflecte valoarea reală sau activitățile financiare ale organizației. Acest lucru poate implica manipulări contabile, împrumuturi frauduloase și tranzacții neautorizate;
- **mita** – utilizarea ilegală a unei poziții oficiale pentru a obține un avantaj. Aceasta poate implica promisiunea unui beneficiu economic sau a altor favoruri, folosirea intimidării ori a șantajului. De asemenea, mita se poate referi și la acceptarea unor astfel de stimulente. Exemplele specifice includ extorcarea, cadourile (cu atașamente), plățile efectuate în vederea facilitării unor acțiuni etc.;





- **corupția** – conduită necinstită sau frauduloasă a celor aflați la putere, implicând în mod obișnuit mita sau conflictul de interese. Corupția rămâne cea mai mare problemă cu care se confruntă societatea actuală;
- **mita și corupția** – definite deseori ca abuzuri ale puterii, acestea sunt comise de persoane care se află în poziții de autoritate. În fond, mita și corupția au fost prezente de când au început oamenii să se organizeze în societăți recunoscute și cu siguranță vor continua să fie puternice și pe viitor;
- **criminalitatea informatică** – orice infracțiune comisă sau facilitată prin utilizarea echipamentelor informatice;
- **atacul cibernetic** – activitate care urmărește să afecteze disponibilitatea, confidențialitatea sau integritatea sistemelor informatice;
- **achiziționarea frauduloasă** – conduită ilegală care implică achiziționarea de bunuri sau servicii pentru organizație ori procese de licitație;
- **evaziunea fiscală** – practică ilegală în care o organizație sau o corporație evită în mod intenționat să își plătească adevărata sarcină fiscală.

#### Instituțiile UE urmăresc:

- eficientizarea și modernizarea setului de norme juridice cu impact asupra corupției;
- monitorizează evoluțiile pentru combaterea corupției în statele membre, ca parte a cadrului semestrului european;
- sprijinirea implementării măsurilor naționale anticorupție prin finanțare, asistență tehnică și schimb de experiență.





**La nivelul UE, Oficiul European de Luptă Antifraudă:**

- efectuează investigații administrative independente cu privire la fraudă, corupție și orice altă activitate ilegală care implică fonduri sau venituri UE, pentru a se asigura că banii contribuabililor UE ajung la proiecte care pot contribui la crearea de locuri de muncă și la promovarea creșterii în Europa;
- investighează abaterile grave ale personalului și ale membrilor instituțiilor UE, contribuind astfel la consolidarea încrederii publicului în aceste instituții;
- dezvoltă politicile UE antifraudă în calitatea sa de serviciu al Comisiei.

Un reprezentant al Comisiei prezidează **Comitetul Consultativ pentru Coordonarea Luptei Antifraudă (COCOLAF)**, care este format din doi reprezentanți din fiecare țară a UE, care pot fi asistați de doi reprezentanți ai autorităților naționale competente.

Pentru a organiza mai eficient o cooperare strânsă și regulată între autoritățile competente ale țărilor UE pentru combaterea fraudei, în conformitate cu articolul 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia poate consulta COCOLAF cu privire la orice chestiune referitoare la:

- prevenirea și urmărirea penală a fraudei și a tuturor altor activități ilegale care pot afecta negativ interesele financiare ale UE;
- cooperarea între țările UE sau între țările UE și Comisie pentru a proteja interesele financiare ale UE.

COCOLAF, de comun acord cu Comisia, poate înființa grupuri de lucru care abordează probleme specifice. **În acest sens, au fost create următoarele 4 subgrupe:**

- **Grupul de prevenire a fraudei:** stimulează cooperarea între autoritățile naționale relevante din țările UE și Comisie prin schimbul de experiență și bune practici în domeniul prevenirii fraudei (de exemplu, experiență în evaluarea riscului de fraudă, schimbul privind practicile frauduloase detectate, experiență în dezvoltarea și implementarea strategiilor sau politicilor sau măsurilor naționale sau sectoriale antifraudă etc.).





Cofinanțat de  
Uniunea Europeană



- **Grupul de raportare și analiză a fraudelor și a altor nereguli:** se concentrează pe introducerea și discutarea analizei statistice a cazurilor raportate și ia în considerare alte aspecte relevante pentru pregătirea raportului la articolul 325.
- **Grupul AFCOS (Serviciul de coordonare antifraudă):** face schimb de experiență și de bune practici în cooperarea investigativă între Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și autoritățile naționale, în conformitate cu regulamentul care reglementează investigațiile OLAF (Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013).
- **Rețeaua de comunicatori antifraudă a OLAF (OAFCN):** reunește purtători de cuvânt și ofițeri de relații publice ai autorităților naționale relevante și ai OLAF pentru a împărtăși strategiile media și pentru a promova comunicarea privind prevenirea și descurajarea fraudei.

