

POLICY BRIEF #66 IULIE 2013

FONDURI EUROPENE VULNERABILE

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

În fuga după creșterea absorbției fondurilor europene, chestiunea corectitudinii cheltuirii acestora este prea adesea marginalizată. Se verifică doar respectarea pur formală a unor aspecte tehnice, lăsate adesea pe seama autorităților cu atribuții de control și sancționare. Deși chestiunea implică o varietate de actori care își dau mâna pentru realizarea sa ca o practică de zi cu zi, fraudă este prea adesea considerată „un dat inerent” sau un instrument politic care îi ridică pe unii și îi coboară pe alții. Cu alte cuvinte, fraudă și neregulile ajung să fie discutate în media sau în rândul societății 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 prevenție al acestora conduc la emiterea de avertismente din partea instituțiilor europene sau chiar la suspendarea unor Programe Operaționale. Echipa SAR a desfășurat în perioada martie – iunie 2013 o cercetare calitativă și propune autorităților publice responsabile, beneficiarilor, societății civile și mass-media o listă de indicatori care pot fi urmăriți pentru a scădea riscul de fraudare și de nereguli cu fonduri europene în următoarea perioadă de accesare a acestora.



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

Cine aude fraudă, se gândește la Departamentul pentru Luptă Anti-Fraudă, iar cine spune nereguli, amintește de Autoritatea de Management (AM) sau Organismul Intermediar (OI). Însă între practica fraudei și neregulilor și constatarea acestora sunt și alți pași, iar în anumite situații acestea pot fi prevenite, diminuând costurile judecării și recuperării banilor prost cheltuiți.

Întrebarea pe care o ridicăm la fileu tuturor celor implicați în managementul fondurilor publice, și în special al celor europene, este: oare nu putem decât să controlăm și să pedepsim *mai mult*, pentru a preveni *mai bine* fraudele și 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 și achiziții publice; (2) măsuri de informare și conștientizare asupra practicilor frauduloase și neregulilor; (3) utilizarea unui sistem de indicatori de avertizare timpurie a fraudei; (4) empowerment pentru sesizări de fraudă și nereguli în rândul beneficiarilor, mediului economic, societății civile și evaluatorilor, respectiv consultanților pentru accesarea de fonduri europene și (5) schimbări legislative și de comportament instituțional care să construiască cadrul unei desfășurări a proiectelor și programelor previzibilă, planificată și cu suficiente ancorări pentru o monitorizare și o evaluare satisfăcătoare a bunei gestionări a fondurilor europene.

Cercetarea desfășurată de către Societatea Academică din România în perioada aprilie 2012 – iulie 2013 și-a propus (1) să identifice cele mai importante vulnerabilități ale sistemului instituțional de prevenție a fraudei și neregulilor cu fonduri europene, (2) să formuleze problemele identificate clar, astfel încât să genereze discuții aplicative despre importanța acestora pentru corecta gestionare și eficiența absorbției a fondurilor și

(3) să propună o serie de recomandări pentru fiecare dintre vulnerabilitățile identificate, care să fundamenteze și să pornească dezbaterile asupra soluționării lor.

Au contribuit la identificarea vulnerabilităților și formularea de recomandări atât jurnaliști de investigație, consultanți și evaluatori cu experiență în domeniul fondurilor europene, cât și persoane din partea Autorităților de Management și Organismelor Intermediare. Metodele de cercetare au cuprins interviuri semi-structurate, focus-grupuri, aplicarea unui chestionar online și documentare de specialitate. Materialul final este realizat inclusiv pe baza colaborării și feedback-ului primit din partea **Structural Consulting Group**, unul dintre furnizorii importanți la nivel național în domeniile consultanței și trainingului în accesarea de fonduri europene, management și implementare de proiecte, creator al portalului www.fonduri-structurale.ro - lider de informare electronică și sursă de referință privind fondurile europene în România. Responsabilitatea observațiilor și recomandărilor cade însă exclusiv în sarcina Societății Academice din România, autorul raportului.

Observațiile sunt organizate pe o structură de management de program de finanțare sau de proiect, pentru a reflecta modalitatea în care acestea apar firesc, în timp, și pentru a sprijini adresarea lor eficientă, în funcție de etapa în care ne regăsim. Am semnalat, de asemenea, relevanța unora dintre vulnerabilități pentru achizițiile publice.

Puteți accesa secțiunile direct, prin click pe următoarele hyperlink-uri:

1. [Planificarea proiectului și comportament instituțional](#)
2. [Evaluarea proiectului](#)
3. [Implementarea proiectului](#)

1. Planificarea proiectului și Comportament instituțional

Actori vizați	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
Beneficiar finanțare UE	Proiect	Contractarea unor servicii complexe, care presupun asigurarea "la cheie" a unor procese tehnologice, sub forma așa-numitelor "Proiecte la Cheie" (PAC), crește vulnerabilitatea la fraudă. Beneficiarul fondurilor pierde responsabilitatea pentru proiectare și execuția proiectului. Acestea cad în sarcina antreprenorului, care reunește într-un singur contract proiectarea, achizițiile și construcția procesului tehnologic. Aceste contracte sunt uneori folosite abuziv, în situații care nu ar necesita aplicarea acestora sau pentru a masca rezultate nesatisfăcătoare, cu costuri exagerate sau fictive.	Definirea mai clară, cel puțin cu statut de recomandare, a situațiilor în care se pretează „proiectele la cheie” și contractele aferente acestora.
ANRMAP	Achiziții publice		
Autoritate de Management			
Beneficiar finanțare UE	Proiect	Participarea viitorilor ofertanți la realizarea caietului de sarcini și la stabilirea prețului proiectului, bunului sau serviciului în chestiune este o practică care înseamnă de fapt că între beneficiar și ofertant există loc pentru stabilirea unor proiecte supraevaluate. De obicei, aceste situații se întâlnesc acolo unde beneficiarul este rudă cu consultantul sau au o relație apropiată, cimentată de multiple colaborări.	Interzicerea posibilității ca firma care realizează caietul de sarcini pentru o achiziție publică să poată participa ulterior ca ofertant la competiția pentru selectarea prestatorului, limitarea actuală privind „nedistorsionarea concurenței” fiind una mai degrabă teoretică decât aplicabilă.
Subcontractanți	Achiziții publice		
Beneficiar finanțare UE	Proiect	Standardele de preț, acolo unde există, au statut de recomandare, de referință, cu rol de ghidare în promovarea obiectivelor de investiții publice. Acestea nu sunt însă folosite decât în unele cazuri în mod imperativ în planificarea sau evaluarea proiectelor (vezi construcția de autostrăzi). În cazul achizițiilor directe, aceasta înseamnă posibilitatea unei supraevaluări grosiere, iar în cazul achizițiilor concurențiale, consecința este o subevaluare, practic impunerea unui preț de dumping.	Folosirea standardelor de preț, acolo unde există, cu caracter obligatoriu în planificarea și evaluarea proiectelor. Depunctarea ofertelor supraevaluate fără o motivație satisfăcătoare.
Evaluator	Achiziții publice		
Autoritate de Management	Proiect	Planificarea este esențială nu doar pentru managerii de proiect, ci și pentru cei care coordonează programe de finanțare. O stabilire a priorităților de finanțare care nu pleacă de la nevoi reale, nu are în spate o serie de consultări și analize realizate	Urmărirea unei planificări din timp, democratice și bazate pe date rezultate în urma unor analize relevante pentru decizia
Potențiali	Program		

Actori vizați	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
beneficiari ai finanțărilor		profesionist, ci este un efort în principal de copy/paste al priorităților europene, creează vulnerabilități în accesare. În plus, lipsa consultărilor și dezbaterilor publice, chiar când nu rezultă în astfel de priorități copy/paste, este o situație care favorizează presiuni ale anumitor categorii de beneficiari, cu interese, care fac lobby pentru a-și prinde obiectul de activitate în prioritățile oficiale de finanțare.	de finanțare ce trebuie luată. Organizarea dezbaterilor și întâlnirilor publice având în vedere nu doar atragerea participării, ci și structurarea ideilor și opiniilor exprimate într-o manieră cu adevărat utilă integrării lor ulterioare în documentele finale. Concret, aceasta înseamnă că autoritățile publice vor consulta în primul rând atunci când au o serie de propuneri concrete pe care doresc să le completeze sau valideze.
Potențiali beneficiari ai finanțărilor	Program	Acolo unde doar organizațiile neguvernamentale sunt eligibile pentru finanțare, societățile comerciale și instituțiile publice înființează ONGuri pentru a putea accesa fonduri.	Această practică nu poate fi facil adresată, singurul instrument la dispoziție fiind verificarea atentă a celor două entități juridice pentru a vedea în ce măsură activitatea acestora se desfășoară corect, în spiritul scopului și misiunii specifice pentru care au fost fiecare în parte înființate.
Beneficiar finanțare UE	Proiect	În multe dintre organizațiile beneficiare de fonduri europene, funcția de manager de proiect și cea de conducere a instituției sunt deținute de persoane diferite. În unele dintre situații, managerul de proiect este direct subordonat directorului, alteori acesta este subcontractat. Adesea se nasc tensiuni între ceea ce este practic funcția de conducere în cadrul organizației și cea similară, însă de data aceasta în proiect.	Reglementarea în aceste situații 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 organizația care derulează proiectul și de a stabili un cadru legal clar de relaționare cu structura de conducere. În egală măsură o definire clară a responsabilității față de atingerea rezultatelor

Actori vizați	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 situații să fie abordate în primul rând dintr-o perspectivă de îmbunătățire a managementului organizațional.
Evaluator	Program	Cerințele cu privire la pregătirea profesională a persoanelor care realizează serviciile de evaluare și, mai ales, remunerația pentru aceste servicii, sunt în ultima vreme în picaj liber. Această situație descurajează evaluatorii profesioniști și încurajează amatorismul. Evaluarea este punctul nodal al prevenției fraudei cu fonduri europene, prin faptul că un proiect cu probleme care este aprobat, primește practic undă verde pentru o implementare care nu aduce beneficii reale, ci maschează lipsă de capacitate, interesul personal și, în ultimă instanță, fraudă.	Costurile unui proiect prost evaluat sunt fără excepție mai mari decât cele asociate diferenței dintre o evaluare profesionistă și una făcută de mântuială. Rabatul la cerințele de pregătire profesională ale evaluatorilor nu merită făcut pentru o economie la bugetul de asistență tehnică. În acest sens, în competiția ofertanților pentru contractele de evaluare, pregătirea și experiența profesională a evaluatorilor trebuie să fie stabilite la un standard potrivit, iar remunerația trebuie să fie gândită pentru a putea atrage persoane bine pregătite.
Beneficiar finanțare UE	Proiect		
Autoritate de Management			
Autoritate de Management	Program	Structura cererilor de finanțare și dimensiunea (numărul maxim de cuvinte) alocate fiecărei secțiuni poate crea vulnerabilități majore. Atunci când, de pildă, la secțiunea de metodologie pentru cererile de finanțare pentru POS DRU se acordă maximum o pagină, informațiile sunt insuficiente pentru a permite o evaluare a calității propunerii. De asemenea, o astfel de situație creează dificultăți în monitorizarea corespunzătoare a rezultatelor și obiectivelor pe parcursul implementării.	Deși în ultima perioadă s-au făcut pași semnificativi în această direcție, dimensiunea cererilor de finanțare trebuie să fie potrivită pentru a include suficiente elemente de monitorizare și evaluare a realizării activităților și atingerii obiectivelor proiectului atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. Este complet insuficient
Evaluator			
Beneficiar finanțare UE			

Actori vizați	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
			ca în cazul unei cereri de finanțare, de pildă, să se menționeze realizarea unor cercetări și analize fără să se dea detalii despre metodologie și structura lucrării.
Autoritate de Management Potențiali beneficiari ai finanțării	Program	Lipsa comunicării publice a programării apelurilor de cereri de finanțare și o perioadă de timp scurtă pentru depunerea acestora favorizează acei solicitanți care află în avans, înaintea lansării apelului de proiecte, detalii despre prioritățile și condițiile finanțării. De asemenea, un timp prea scurt pentru înscriere nu sprijină elaborarea de cereri de finanțare bine documentate și adaptate, ci livrarea de proiecte gata scrise, minimal elaborate pentru respectivul apel și scăderea dimensiunii competitive a competiției pentru finanțare. Același efect îl are și regula evaluării cererilor de finanțare după principiul “primul venit, primul servit”.	Programarea apelurilor de proiecte ar trebui să fie anunțată la începutul anului calendaristic și respectată apoi pentru a permite potențialilor beneficiari să își programeze activitatea și să gândească strategic activitatea de scriere de proiect, de implementare, inclusiv managementul resurselor umane și fluxul de numerar.
Beneficiar finanțare UE Mass-media/societatea civilă	Proiect	În economia unui proiect de construcții, rolurile cele mai importante sunt cel de beneficiar al finanțării, cel al consultantului cu care se lucrează pentru realizarea cererii de finanțare sau a caietului de sarcini pentru realizarea lucrării, prestatorul de servicii de construcții și, nu în ultimul rând, dirigințele de șantier. Atunci când între aceștia există relații de rudenie sau prietenii, relații de colaborare apropiate, crește simțitor riscul unor înțelegeri în sensul unor aranjamente pentru fraudarea fondurilor pentru lucrări.	Realitatea este că aceste situații sunt aproape imposibil de combătut legal. Însă în aceste cazuri societatea civilă și în special media au un rol important de jucat, semnalând acele situații în care fraudarea fondurilor conduce la nerealizarea unor lucrări sau realizarea acestora cu deficiențe.
Autoritate de Management Organism Intermediar Prestatorii de servicii de asistență tehnică	Program	Subordonarea administrativă față de autoritatea contractantă/Autoritatea de Management sau Organismul Intermediar a punctului de contact și a serviciului de asistență tehnică pentru beneficiarii și potențialii beneficiari reprezintă o vulnerabilitate pentru corecta alocare a fondurilor și buna lor cheltuire.	Punctele de contact și 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 vizați	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	Program	Angajarea persoanelor responsabile de acordarea asistenței tehnice pentru pregătirea cererilor de finanțare direct de către autoritatea contractantă/	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.
Organism Intermediar		Autoritatea de Management creează mai multe ocazii de influențare a deciziilor de contractare prin practici ilicite. De asemenea, acest statut afectează independența acestora și creează premisele unor influențe din partea conducerii organizației, în cazul în care există intenții ilicite.	
Prestatorii de servicii de asistență tehnică			

2. Evaluarea proiectului

Actori vizați	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
Autoritate de management	Program	O slabă pregătire a evaluatorilor, încurajată de stabilirea costurilor de evaluare drept criteriu de departajare a ofertanților firme de consultanță specializate în prestarea de servicii de evaluare, reprezintă una dintre cele mai mari vulnerabilități pentru fraudă cu fonduri europene. Un proiect supraevaluat sau fără prevederi care să ajute o justă monitorizare a realizării activităților și atingerii obiectivelor la un standard 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
Evaluator	Proiect		

Actori vizați	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
			dedicate evaluării, pentru a atrage evaluatori superior calificați.
Organism Intermediar Solicitant al finanțării 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 preferențială a anumitor cereri de finanțare mai departe în evaluare mai devreme, în dauna altora. Ordinea evaluării poate sprijini sau sabota o cerere de finanțare, 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 și de Autoritatea de Management, evaluatorii nu pot fi independenți decât cu numele. Opinia lor are, drept urmare, statutul de recomandare iar cei care se împotrivesc unei decizii sunt supuși adesea unor presiuni din partea autorităților și chiar a beneficiarilor.	Independența evaluatorilor trebuie asigurată inclusiv prin înființarea unor structuri cărora să li adreseze pentru a semnală presiunile la care sunt uneori supuși.
Evaluator Solicitant al finanțării 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 solicitanților finanțării numele evaluatorilor sau se organizează întâlniri cu aceștia, 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 vizați	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 față 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 finanțare.	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 în 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 Autorității de Management și să favorizeze, în unele cazuri chiar unii solicitanți sau să grăbească procesul de evaluare fără a complica formalitățile prin cereri suplimentare de informații sau prin corecturi și completări în cerere, pentru a accelera contractarea și, în ultimă instanță, absorbția.	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 vizați	Nivel	Vulnerabilitate	Recomandare
		cheltuirea banilor publici pentru realizarea lor. În acest sens, lipsa unor prezentări publice a ofertei selectate (în cazul achizițiilor publice) sau a proiectelor care primesc fonduri pentru activitățile promise, alături de justificarea selecției, pe site-urile instituțiilor Autorităților de Management/Organismelor Intermediare și 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 responsabilitate, 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 experților evaluatori și accentul pus pe prețul ofertei în selecția firmelor care participau la licitațiile pentru contracte servicii de evaluare cereri de finanțare, 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 vizați	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Autoritatea de Management	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 nesatisfăcătoare.	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.
Beneficiar finanțare UE			
Societatea civilă			
Autoritatea de Management	Program	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 selecției. Întârzierea finalizării contractării poate semnală faptul că acea licitație 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.
Beneficiar finanțare UE	Proiect		
Autoritate contractantă	Achiziție publică		
Subcontractanți			
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 vizați	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Beneficiar finanțare 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 și 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 finanțare 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 truate 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 dirigințele 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 finanțare 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 vizați	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
			atrase.
Autoritatea de Management Evaluatori Beneficiar finanțare UE	Proiect	În implementare se văd hibeile sau insuficiențele competențe manageriale din etapa planificării. Din acest motiv, existența unor diferențe semnificative între costurile estimate și 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 finanțare 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 fișelor de pontaj ale angajaților, completarea fișelor de pontaj ale angajaților 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	Achiziție 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 dedicație". 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 prompti în a lua o decizie. O listă de exemple de astfel de criterii, disponibilă public pe site ar putea sprijini

Actori vizați	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
			atât autoritățile contractante, cât și ofertanți, pentru a identifica practicile incorecte.
Autoritatea Contractantă	Proiect	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.
Ofertant	Achiziție publică		
Subcontractant			
Autoritatea Contractantă	Proiect	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 realizeza obiectului contractului.	Eliminarea posibilității legale ca operatorii economici care realizează caietele de sarcini să se poată înscrie drept ofertanți.
Ofertant	Achiziție publică		
Subcontractant			
Autoritatea Contractantă	Proiect	Fragmentarea achizițiilor pentru a evita plafonul de ofertare concurențială 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 realizate 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).
Ofertant	Achiziție publică		
Subcontractant			
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 vizați	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Ofertant	Achiziție 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.
Subcontractant			
Autoritatea Contractantă	Proiect	În legătură cu observația de mai sus, se mai pot observa cazuri în care contractanți calificați se abțin de la depunerea unei oferte și devin subcontractanți, sau ofertantul cu cel mai scăzut preț se retrage și 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.
Ofertant	Achiziție publică		
Subcontractant			
Autoritatea Contractantă	Proiect	Situațiile prezentate mai sus devin mai evidente în semnificația lor atunci când există corespondență sau alte indicii potrivit cărora contractanții efectuează schimburi de informații privind prețurile, își 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.
Ofertant	Achiziție publică		
Subcontractant			
Mass-media			
Societatea civilă			
Autoritatea Contractantă	Proiect	Contractele de recrutare de personal au parte de un statut special, care permite, chiar la valori totale mari, nederularea procedurilor specifice de achiziție publică obișnuite, în locul unor concursuri pe	Publicarea acestor intenții de contractare într-o secțiune vizibilă și ușor accesibilă a autorității care
	Achiziție		

Actori vizați	Nivelul	Vulnerabilitate	Recomandare
Ofertant	publică	posturi de colaboratori. În acest fel se poate încerca trecerea unor funcții de asistență tehnică pentru autoritatea contractantă printr-o procedură improprie care, deși poate fi justificată prin timpul scurt, urgența contractării reprezintă o practică improprie, care poate constitui un indicator al unei încercări de fraudare.	angajează, pentru a putea fi consultantă de cei interesați.
Subcontractant			
Autoritatea Contractantă	Proiect	Pragurile dincolo de care trebuie demarate anumite proceduri de achiziții publice, și nu altele, se constituie și 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.
Ofertant	Achiziție publică		
Subcontractant			
Autoritatea Contractantă	Proiect	Funcționarul 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.
Ofertant	Achiziție publică		
Subcontractant			

Mulțumiri celor care au contribuit pe perioada cercetării la identificarea vulnerabilităților, formularea indicatorilor de fraudă și 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). Laurențiu Colintineanu (RFI), Moise Guran (TVR), Atilla Biro (Hotnews), Eusebiu Manolache (NewsIn), Paul Ioniță (evaluator), Irina Colceru (evaluator), Marius Alexa (Finanțare.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 – Agenția 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 Golopența, Alexandru Volacu, Anca Ciochină. Partener în realizarea policy brief-ului: Structural Consulting Group TM, prin contribuția lui Dan Barna, partener executiv.

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, sector 2 , București, 020071

E-mail: office@sar.org.ro | Website: www.sar.org.ro